INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

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

AUTORES DE TEMAS GENERALES

JOAQUÍN TORNOS MAS
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

ELISEO AJA FERNÁNDEZ
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

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

MARC CARRILLO LÓPEZ
Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

FRANCESC PALLARÉS PORTA
Catedrático de Ciencia Política de
la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

DAVID TORNOS
Master en Derecho Comunitario

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES
Profesora Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid

XAVIER PADRÓS
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

JOSÉ ANTONIO MONTILLA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Granada

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla

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

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

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2009

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

© 2009 by Instituto de Derecho Público,
Baldiri Reixac, 4-6 - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B-22.667-2009

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

Director: JOAQUÍN TORNOS MAS

Autores

TEMAS GENERALES

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

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

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

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario

Xavier PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Francesc PALLARÉS
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

María Jesús GARCÍA MORALES
Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

Francisco Javier DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

José Antonio MONTILLA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Aragón
José Luís BERMEJO LATRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Asturias
Leopoldo TOLIVAR ALAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

Canarias
José SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Cantabria
Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

Castilla y León
Tomás QUINTANA LÓPEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León

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

Cataluña
Joan VINTRÓ CASTELLS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

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

Extremadura
MARCOS CRIADO DE DIEGO, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

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

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

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

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

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

Navarra
Martín Mª RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

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

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

ÁNGEL GARCÉS SANAGUSTÍN, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén

JULIO LÓPEZ LABORDA, Catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza

HELENA VILLAREJO y Mª AMPARO SALVADOR, Profesoras de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid y la Universidad de Navarra

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

JORGE VILLARINO MARZO, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de Comunidades Autónomas, Senado

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

COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

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

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

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

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

En la realización del trabajo ha participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: ALEJANDRA BOTO, Becaria F.P.U., Universidad de Oviedo (Asturias) • Pino GARCÍA ARIAS, Profesora Colaboradora de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Canarias) • Juan José RUIZ RUIZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén (Ceuta y Melilla) • Pablo Julián MEIX CERECERA, Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria (Cantabria) • María del Pilar MORELO MARTÍN-SALAS, Becaria de investigación de la Universidad de Castilla-La Mancha (Castilla-La Mancha) • Ana Belén CASARES MARCOS, Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Natalia CAICEDO, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona • Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • José Ángel CAMISÓN YAGÜE, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura (Extremadura) • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GÁLVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia) • Lydia MARTÍNEZ GAMERO (País Vasco).

También han colaborado en los estudios generales: Ferran PONS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona • Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista • Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales • Héctor LÓPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Ramon RIU FORTUNY, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Aida TORRES PÉREZ, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Jordi MUÑOZ MENDOZA, Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y Lucía LÓPEZ de la Universidad Pompeu Fabra • David MOYA, Profesor Lector de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona • Celia DÍAZ, Jana BITTNER y Patricia DELGADO, colaboradoras del Instituto de Derecho Público • Josep MOLLEVÍ, Profesor Asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona • Marc VILALTA, Ricard GRACIA y Carlos A. ALONSO, Becarios del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona. La gestión informática del *Informe* ha sido realizada por Joan C. DE GISPERT, Silvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa y David MOYA, Profesor de Derecho Constitucional de la UB ha coordinado el trabajo.

ESTE *INFORME* HA SIDO ENCARGADO POR LAS SIGUIENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

ARAGÓN
Vicepresidencia

CANARIAS
Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia y Justicia

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de la Presidencia

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

EXTREMADURA
Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

ISLAS BALEARES
Presidencia

MADRID
Consejería de Presidencia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

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

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

D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Secretario General Técnico de Vicepresidencia del Gobierno de Aragón

D. Fernando RÍOS RULL
Secretario General de Presidencia del Gobierno de Canarias

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

D. Santos VILLANUEVA
Secretario General de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León

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

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

D. Julián EXPÓSITO TALAVERA
Secretario General de Presidencia de la Junta de Extremadura

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

D. Lluís J. SEGURA GINARD
Director del Instituto de Estudios Autonómicos del Gobierno de las Islas Baleares

D. Francisco de Borja SARASOLA
Secretario General Técnico de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid

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

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

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

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN. *Joaquín Tornos* 13
VALORACIÓN GENERAL. *Joaquín Tornos* 15

PRIMERA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2008: TEMAS MONOGRÁFICOS

Desarrollo y aplicación en el estado autonómico del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), *Ángel Garcés* 41
Cajas de Ahorros, *Antonio Jiménez-Blanco* 60
La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica, *Julio López Laborda* 69
El complejo proceso de transposición de la Directiva de Servicios, *Helena Villarejo Galende y Mª Amparo Salvador Armendáriz* 81

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 125
Leyes y reglamentos del Estado 2008 125
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas 167
El Senado 184

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 199
Andalucía 199
Aragón 227
Asturias 255
Canarias 270
Cantabria 302
Castilla y León 333
Castilla-La Mancha 364
Cataluña 391
Comunidad Valenciana 415
Extremadura 438
Galicia 467
Islas Baleares 491
La Rioja, ... 512

Madrid 533
Murcia 555
Navarra 581
País Vasco 596

La actividad jurisdiccional 611

Jurisprudencia Constitucional 2008 611
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional 632
Jurisprudencia del Tribunal Supremo 641

La Unión Europea y las Comunidades Autónomas 651

La actividad de la Unión Europea 651
La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2008 668

Algunos aspectos específicos de las Comunidades Autónomas 699

Organización administrativa de las Comunidades Autónomas 699
La administración local en las Comunidades Autónomas 2008 709
Los órganos mixtos de colaboración 719
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 745
Las elecciones generales de 2008 en España 792
Las elecciones autonómicas de marzo de 2008 en Andalucía 811

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla 825

TERCERA PARTE

Principales rasgos de la evolución de los Estados Europeos compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 2008

Alemania 845
Austria 858
Bélgica 876
Italia 884

CUARTA PARTE

Bibliografía

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2008) 899
Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (2008) 915

PRESENTACIÓN

El *Informe Comunidades Autónomas* comenzó a publicarse en 1979. Cumplimos, por tanto, nuestro veinte aniversario, lo que constituye un motivo de satisfacción para todos los que hemos venido colaborando en la realización de esta obra colectiva y para las Comunidades Autónomas y el Senado que la han sostenido, política y económicamente.

Veinte años no es nada, dice el tango, pero en los proyectos intelectuales comienza a ser período apreciable, al menos desde una doble perspectiva.

Por un lado, se ha consolidado un amplio y plural equipo de investigadores pertenecientes a una veintena de Universidades que de forma puntual ofrece cada año a la sociedad y a las instituciones un estudio completo y riguroso sobre la evolución de las Comunidades Autónomas y del conjunto del Estado autonómico, incluyendo el estudio monográfico de los problemas más destacados que se encomienda a los máximos expertos de cada tema. Poner en marcha una iniciativa que implica a tantas personas es complejo, pero mantener el proyecto durante veinte es un éxito colectivo.

Por otro lado, los veinte Informes elaborados permiten conocer y exponer una parte muy significativa de la evolución de nuestro Estado de las Autonomías, que en estas mismas fechas cumple treinta años. Desde su creación por la Constitución de 1978, la aprobación y reformas de los Estatutos de Autonomía, las elecciones democráticas periódicas, el funcionamiento ordinario de los Parlamentos y los Gobiernos de todas las Comunidades Autónomas, incluso la resolución de numeroso conflictos por el Tribunal Constitucional y la diversas reformas de la financiación han construido una realidad sólida, confirmada como uno de los logros más importantes del sistema constitucional en España.

Sin duda, algunos elementos del sistema autonómico pueden mejorarse y en estos últimos años, las reformas de los Estatutos de 2006 impulsan mejoras en los derechos de los ciudadanos, el sistema de financiación, las relaciones entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado, en la participación en instituciones y órganos del Estado... así como en la presencia en la Unión Europea. En definitiva, los Estatutos de Autonomía aprobados en los últimos años incrementarán los niveles de autonomía y la participación de las Comunidades Autónomas en el Estado y en la Unión Europea, los dos ejes de los sistemas federales, el autogobierno y el gobierno compartido.

La esperada sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán, sea cual sea su contenido, ayudará a completar los procesos de reformas estatutarias hoy aplazados pero sin alterar los elementos esenciales del Estado autonómi-

co, porque ninguna sentencia puede cambiar una realidad política e institucional tan sólida.

Por lo que se refiere al *Informe de las Comunidades Autónomas 2008*, se mantiene en términos generales la estructura tradicional, con información completa sobre la actividad estatal y autonómica relativa al funcionamiento del sistema autonómico. Esta información se complementa con las referencias al derecho europeo con incidencia directa en aspectos autonómicos, con estudios de derecho comparado, bibliografía y estudios monográficos.

Los estudios monográficos, que se pretenden destacar publicándolos inmediatamente después de la valoración general, se ocupan en esta ocasión del nuevo modelo de financiación, la Directiva 123/2006 y su transposición al derecho interno, las regulación de las cajas de ahorro en el nuevo contexto de crisis económica y la aplicación de la ley de dependencia.

Como novedad hay que señalar la incorporación de una nueva sección dedicada a las relaciones de colaboración dentro del Estado autonómico. El Informe de las Comunidades Autónomas ha prestado siempre especial atención a estas relaciones, destacando el capítulo que desde la primera edición del Informe ha estudiado los convenios y, posteriormente, el capítulo dedicado a la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Este año se incorpora un nuevo apartado sobre las relaciones de colaboración que se vehiculan a través de órganos mixtos, principalmente las Conferencias y Consejos Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y, en su caso, las Conferencias de Presidentes. Pese a las dificultades que presenta en ocasiones el seguimiento de estos órganos nos ha parecido conveniente recoger su actuación más destacada, tanto por el incremento de su influencia en los últimos años como por la nueva regulación que en esta materia incorporan los Estatutos de Autonomía reformados a partir del 2006.

VALORACIÓN GENERAL

El año 2008: año de elecciones, de espera y de tribulaciones

El año 2008 ha sido un año de elecciones, de espera y de tribulaciones. Elecciones generales y en Andalucía, de espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía y del nuevo modelo de financiación, y de las tribulaciones generadas por una crisis que lentamente anunciada se ha hecho presente con toda su extensión y profundidad en el último trimestre del año, así como por la reaparición del terrorismo de ETA.

La complejidad del tema y los problemas internos del Tribunal Constitucional han demorado la aprobación de la esperada sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que ha incidido directamente en los procesos de aprobación de nuevos Estatutos y el desarrollo de los ya aprobados. El modelo de financiación, requerido por el contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía, también se ha hecho esperar, sin que al final del año se pueda afirmar que exista un nuevo modelo definido y aceptado por todas las partes.

Las tribulaciones han venido primordialmente de la mano de la crisis económica, cuya realidad y profundidad se ha impuesto de forma implacable afectando de forma determinante a la agenda política del Estado y las Comunidades Autónomas.

También hay que destacar de manera especial la lamentable reaparición del terrorismo de ETA. A lo largo del año ha cometido cuatro asesinatos y ha realizado brutales atentados en el País Vasco, Navarra y La Rioja. En el caso del asesinato del empresario Ignacio Uría se atacaba a una empresa de la construcción vinculada a la construcción del Tren de Alta Velocidad que en forma de Y debe unir ferroviariamente a las tres capitales vascas. La sanguinaria lucha armada reaparece en este caso para oponerse a una obra cuya ejecución cuenta con el apoyo del Parlamento vasco.

Sin perjuicio de la gravedad de los hechos reseñados hay que destacar también que ETA ha sufrido duros golpes a lo largo del 2008 con la detención sucesiva de dos de sus máximos dirigentes así como con las detenciones de otros militantes, 48 en suelo español y 33 en suelo francés, además de otros 90 acusados de Kale Borroka.

El año 2008 se cierra con muchas incógnitas. Se sigue a la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán y del acuerdo sobre el modelo de financiación, se espera también el resultado de las elecciones de marzo del 2009 en el País Vasco y Galicia con pronósticos muy abiertos y se desconoce aún el verdadero alcance de la crisis tanto en su profundidad cómo en su duración.

En este mar de dudas e incertidumbres resurgen con más fuerza algunos problemas estructurales del Estado de las Autonomías que sin duda no van a poder resolverse a corto plazo, pero que ponen de relieve la necesidad de iniciar sin demora un debate riguroso sobre las posibilidades y contenido de una reforma constitucional. Los problemas de financiación y la posición de la LOFCA, el gobierno del Estado cuando se vuelven a crear diferentes niveles competenciales entre Comunidades Autónomas, el alcance del principio dispositivo, las relaciones bilaterales y multilaterales, el papel del Senado, la garantía de los diferentes niveles competenciales y el procedimiento de elaboración de los Estatutos y su control por el Tribunal Constitucional. Estas, entre otras, son cuestiones que obligan a repensar nuestro Estado de las Autonomías y que podríamos ir desbrozando para que cuando superemos la crisis económica estemos en condiciones de poder darles solución.

Elecciones generales y en Andalucía

Las elecciones generales del 9 de marzo dieron una clara mayoría al PSOE por lo que, aún sin llegar a la mayoría absoluta, no tuvo problemas para formar gobierno. El PP redujo de forma limitada su representatividad en el Congreso, IU sufrió un notable descenso de votos y los partidos nacionalistas mantuvieron en términos generales sus resultados en anteriores comicios. En el Senado el PP obtuvo la mayoría, aunque algo más reducida que en las últimas elecciones.

Se consolida en estas elecciones de marzo de 2008 un proceso ya advertido en años anteriores hacia una creciente bipolarización de la política estatal, compatible con el mantenimiento de los grandes partidos nacionalistas, proceso sin duda favorecido por nuestro sistema electoral. Este hecho supone que la formación del gobierno estatal pasa a depender, salvo en casos de mayorías absolutas, del acuerdo con partidos nacionalistas, ya que estos son los únicos socios posibles para configurar mayorías de gobierno.

En Andalucía el PSOE logró una vez más la victoria si bien con un descenso significativo en el número de escaños (cinco menos). El PP logró su mejor resultado en unas elecciones autonómicas y un diputado más. Lo más significativo fue el fracaso de Coalición Andalucista que se quedó sin representación parlamentaria. IU-CA obtuvo la misma representación que tenía según las últimas elecciones.

No cabe duda que las elecciones generales marcaron el ritmo de la vida política estatal. La actividad normativa y administrativa se paralizó hasta el mes de abril, lo que se refleja en el menor número de leyes y reglamentos emanados con respecto al año anterior.

La vida autonómica, por su parte, mantuvo sus ritmos en un clima de general normalidad, aunque en algunos casos las elecciones generales o sus resultados incidieron en la política de la Comunidad Autónoma. Así, la Comunidad de Madrid vio como el interés del Alcalde de Madrid, Sr. Ruiz Gallardón, por formar parte de las listas electorales al Congreso por el PP generaba un nuevo episodio de enfrentamiento con la Presidenta de la Comunidad Autónoma, Sra. Esperanza Aguirre. En Navarra, los buenos resultados obtenidos por el PSN/PSOE sirvieron

para consolidar el gobierno de coalición con UPN y CDN, al tiempo que favorecieron un clima de mayor colaboración entre el Gobierno del Estado y el Gobierno regional. También en Baleares los buenos resultados del PSOE consolidaron al Presidente Sr. Antich al frente de una compleja coalición de gobierno. En Castilla-La Mancha los buenos resultados obtenidos por el PP impulsaron a la líder regional, Sra. Cospedal, a la secretaría general del PP. El BNG mantiene dos diputados en el Congreso, que luego serán importantes para dar apoyos al gobierno del PSOE.

A la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional

La espera ha venido marcada por la elaboración de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y por el acuerdo sobre el modelo de financiación.

La complejidad del tema y los problemas internos del Tribunal Constitucional (recusaciones de magistrados con ocasión del recurso contra la reforma del propio Tribunal, acoso mediático a la Presidenta por la publicación de una conversación privada) han demorado la emisión de la esperada sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La falta del pronunciamiento del Tribunal ha incidido en el desarrollo de los nuevos Estatutos ya aprobados, en el acuerdo sobre traspasos fundados en los nuevos Estatutos y en la tramitación de nuevos textos estatutarios. Todos estos procesos se han detenido o ralentizado a la espera de lo que diga el Tribunal Constitucional.

La espera de la sentencia ha dado lugar a filtraciones sobre posibles contenidos de la misma y al hilo de dichas filtraciones, cuyo contenido no merece ninguna credibilidad, a diversos posicionamientos sobre la reacción a adoptar según cuál sea el fallo que finalmente se adopte. En este último sentido destacan algunas manifestaciones sobre los límites que debiera observar el Tribunal al enjuiciar una norma pactada y refrendada, llegando a sugerirse que en caso de que el Tribunal desnaturalizase el texto refrendado debería volver a consultarse al pueblo catalán sobre la aceptación o no del Estatuto que resultara tras el paso del texto aprobado por el Parlamento Catalán por el Congreso de los Diputados y por el Tribunal Constitucional. Se reabre así la discusión sobre la singularidad del Estatuto de Autonomía, norma que en todo caso debe someterse al contenido de la Constitución y, por tanto, en caso de ser impugnado, al juicio de su máximo intérprete, pero que por el hecho de ser una norma refrendada por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma recibe una singular legitimación. En este debate reaparece de nuevo el recurso previo de inconstitucionalidad y la reformulación de las posibles vías a través de las que cuestionar la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

La crisis económica

Tras un inicio del año en el que aún se discutía si nos encontrábamos o no ante una crisis económica, el segundo semestre hizo ya evidente que nos deberíamos enfrentar ante una crisis económica mundial no cíclica y de alcance desconocido.

Los orígenes se empezaban a conocer, pero no las soluciones. La crisis se convirtió en el argumento central de todo debate.

Ante esta situación el Gobierno del Estado adoptó una serie de medidas, planes y programas con el fin de tratar de paliar los efectos de la crisis y ayudar a los sectores más afectados. Con este fin recurrió al instrumento del Decreto-ley. Seis Decretos-leyes dictados en el año 2008 tienen como objetivo directo actuar frente a la crisis. De entre ellos destaca el Decreto-ley 9/2008 de 28 de noviembre, por el que se creó un importante Fondo estatal de inversión local, un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprobaron los créditos extraordinarios para dotarlo de contenido. Con estos recursos se hacían llegar a todos los municipios del Estado unas importantes cantidades, en función de la población de cada municipio, para su inversión inmediata en nuevos proyectos que debían aprobar y gestionar los municipios de acuerdo con los requisitos previstos en el Decreto-ley. Los municipios se vieron así obligados a emprender una urgente tarea de tramitación de proyectos para poder tener acceso a estos recursos. Las Comunidades Autónomas, por su parte, se vieron totalmente marginadas de este importante proceso de atribución de fondos desde el Estado a los municipios.

De forma indirecta el Decreto-ley 4/2008 en materia de inmigración, por el que se fomenta el regreso voluntario de los inmigrantes a sus países de origen, también tiene su causa en la situación de crisis y reducción drástica de puestos de trabajo.

Las Comunidades Autónomas también han tratado de reaccionar ante la nueva situación de crisis económica. En el País Vasco el Gobierno autonómico y las tres diputaciones forales impulsaron conjuntamente diferentes medidas de reactivación económica. En Navarra se aprueba el Plan 2012 de inversiones y dotaciones en infraestructuras y la Ley foral 18/2008 de medidas de reactivación económica. En Andalucía se aprueban los Decretos-leyes de 3 de junio de medidas tributarias y financieras de impulso de la actividad económica y de 9 de diciembre del programa de transición al empleo de la Junta de Andalucía. En Baleares se dicta el Decreto-ley 1/2008 de 20 de octubre de medidas tributarias para impulsar la actividad de las Islas Baleares. En Extremadura se aprueba la ley 4/2008 de endeudamiento extraordinario de la Comunidad Autónoma. En La Rioja el Gobierno trató de impulsar un «Pacto por el empleo» que los agentes económicos y sociales rechazaron por la, a su juicio, falta de seriedad y ausencia de compromisos. En Cataluña se aprobó el Decreto-ley 1/2008 de 1 de julio de medidas urgentes en materia fiscal y financiera con el que se incrementó el límite de endeudamiento del Institut Català de Finances y se aumentó la capacidad del Gobierno para avalar valores de renta fija emitidos por fondos de titulización de activos para pequeñas y medianas empresas de las entidades financieras. Algunas iniciativas económicas adoptadas al inicio del año se vieron de inmediato desbordadas. Así, el Acuerdo de competitividad, el empleo y el bienestar, firmado en Asturias entre el Gobierno regional, la Patronal y los Sindicatos el 4 de enero de 2008 quedó superado por los efectos de la crisis.

En definitiva, a través de diversos instrumentos normativos (leyes de presupuestos, leyes de acompañamiento, leyes medida, decretos leyes, planes y pro-

gramas) los Gobiernos autonómicos tratan de paliar los efectos de las crisis sobre su tejido empresarial y laboral a través del fomento de determinados sectores, apoyo a PYMES o relajación de las condiciones de endeudamiento. En el conjunto de las medidas se aprecia un cierto proteccionismo autonómico de inciertas consecuencias en el futuro.

También se aprecia el intento de afrontar medidas que supongan reformas estructurales con el fin de favorecer la actividad económica. Así, las medidas a favor de la simplificación administrativa, como el Decreto-ley aragonés 1/2008, en el que además de la simplificación de procedimientos y la reducción de los plazos de resolución, establece la necesidad de tramitar por la vía de urgencia, hasta el 31 de diciembre de 2009, los procedimientos contractuales relativos a obras, concesiones de obra pública o colaboración público-privado.

Esta actividad autonómica frente a la crisis también ha supuesto que algunas competencias autonómicas hasta hace poco de escasa relevancia práctica hayan pasado a un primer plano. Así, las competencias ejecutivas en materia laboral y servicios de desempleo. Del mismo modo ha obligado a los Consejeros responsables a implicarse directamente en la lucha contra las regulaciones de empleo o cierre de empresas. Así, diversos Consejeros han viajado a otros países con la intención de llegar a acuerdos con las empresas multinacionales ubicadas en su territorio con el fin de evitar cierres de instalaciones o despidos de trabajadores.

En términos generales la presencia autonómica en la lucha contra la crisis pone en evidencia una realidad que no puede desconocerse. En los últimos quince años el peso de las diferentes administraciones en el gasto público total ha sufrido un cambio radical. Así, el peso de la Administración central (excluida la Seguridad Social) se ha reducido a la mitad (más del 40% hasta 1993 y el 20% desde 2005) mientras que el de las Comunidades Autónomas casi se ha doblado (de poco más del 20% al inicio de los noventa a casi el 40% en los últimos ejercicios). El presidente de la Generalidad ha afirmado que esta institución ha movilizado más de 7.750 millones de euros, un esfuerzo equiparable al de los países más activos según datos del FMI. Por tanto el papel de las Comunidades Autónomas pasa a ser determinante para obtener resultados efectivos en la reducción y superación de la crisis económica en que estamos inmersos. El éxito de las diferentes políticas parece que reclama una actuación coordinada no sólo con el Estado, sino entre las diferentes Comunidades Autónomas.

La crisis también se manifiesta en una importante reducción de la recaudación. En el caso del impuesto sobre transmisiones patrimoniales la reducción ha llegado en algunas Comunidades Autónomas al 50% sobre lo presupuestado. También son significativas las reducciones en el impuesto sobre consumos específicos.

Esta falta de recursos económicos será especialmente grave si la crisis económica se alarga en el tiempo y empiezan a extinguirse los subsidios de paro. La respuesta a las graves situaciones personales creadas por la falta de ingresos sólo podrá venir desde los servicios sociales en manos de las Comunidades Autónomas y del ejercicio de sus competencias en materias como educación o políticas activas de empleo. La cohesión social dependerá de que las Comunidades puedan hacer frente a estas exigencias y ello requerirá unos ingresos difícilmente alcanzables.

La crisis también ha incidido en las Cajas de Ahorro, instituciones del sector financiero a las que se reconocía en términos generales una buena gestión y que venían gozando de la confianza de sus impositores.

La nueva situación económica ha abierto diversos interrogantes sobre el funcionamiento y régimen jurídico de estas instituciones. ¿Se debe proceder a su reconversión mediante procesos de fusión? ¿Quién debe controlar las Cajas de Ahorro? En caso de fusiones, ¿quién debe autorizarlas? ¿Se debe pasar de 45 a 20 Cajas? ¿Hay que reformar la LORCA?

Mientras se formulan estas preguntas se advierten algunos movimientos. Así en Castilla y León se produce la fusión virtual de las seis Cajas de Ahorro mediante la creación de una sociedad holding que controla la liquidez y solvencia de todas ellas.

En el País Vasco no se logra la fusión de las tres Cajas de los territorios forales, pero se avanza en la fusión de la BBK de Vizcaya con la Kutxa de Guipúzcoa. Se entiende que la fusión de Cajas con diferentes características puede permitir diversificar riesgos, ahorrar costes y acceder a nuevos tipos de operaciones. En Andalucía el gobierno se muestra favorable a la fusión de las cinco Cajas de Ahorro.

Los nuevos Estatutos de Autonomía

Como acabamos de exponer la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha ralentizado el desarrollo de los nuevos Estatutos aprobados el 2006 y 2007. Ello no obstante se han aprobado algunas leyes institucionales en las Comunidades Autónomas con nuevo Estatuto, como la Ley catalana 13/2008 de 5 de noviembre de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, o leyes de desarrollo de principios rectores de la administración autonómica, como la Ley valenciana 11/2008 de 3 de julio de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, ley dictada en desarrollo de los arts. 1.3 y 9.4 del nuevo Estatuto, o en el caso de Baleares la Ley 3/2008 de 14 de abril de creación de la agencia tributaria. En el caso de Andalucía se formuló un ambicioso plan de cuarenta leyes de desarrollo estatutario.

También se han acordado algunos reales decretos de traspasos aunque poco relevantes. El más significativo y polémico es el Real Decreto 1666/2008 por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía los recursos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio andaluz, norma sobre la que volveremos más adelante. En todo caso, no cabe esperar tampoco de los nuevos Estatutos de Autonomía una nueva fase significativa de traspasos, ya que el grueso de la redistribución de medios personales, económicos y financieros se había ya acometido con los anteriores textos estatutarios. Aún así restan algunos traspasos importantes como los relativos a la inspección laboral o permisos de trabajo de los inmigrantes.

Lo más significativo ha sido la aprobación de las nuevas comisiones bilaterales Estado- Comunidades Autónomas previstas en los nuevos Estatutos y la celebración de sus primeras reuniones y acuerdos. Comisiones bilaterales que no han obviado la importancia de los órganos multilaterales con los que conviven.

El proceso de redacción o aprobación de nuevos Estatutos se ha frenado o se ha impulsado de forma débil.

En el caso de Castilla La Mancha, cuyo proyecto de Estatuto fue remitido al Congreso en febrero de 2007, el avance ha sido muy lento y se ha ampliado el plazo de enmiendas hasta febrero de 2009, con lo que se finaliza el año 2008 sin que se haya logrado aprobar el texto estatutario. El desacuerdo entre PP y PSOE sobre la redacción de la disposición relativa a la caducidad del trasvase Tajo-Segura parece estar en la base de esta demora. Si bien parecía existir un principio de acuerdo entre los representantes regionales de ambos partidos en la Comunidad Autónoma (el Presidente Sr. Barreda y la Sra. Cospedal), lo cierto es que la incidencia de este tema en otras Comunidades Autónomas ha impuesto la desavenencia interna. De esta forma, este tema impide por el momento la aprobación del Estatuto.

En Asturias, al reeditarse el pacto de gobierno PSOE-IU se rompen los trabajos sobre la reforma estatutaria que se habían llevado a cabo hasta este momento entre PSOE y PP. En Galicia la cuestión estatutaria desaparece de la escena política a pesar de ser un año preelectoral al imponerse otros temas como el de la crisis económica. En la Rioja se crea una ponencia pero se acuerda esperar a la sentencia del Tribunal Constitucional para iniciar los trabajos.

Por el contrario en Extremadura parece que se impulsa la tramitación. El 4 de abril la Comisión no permanente para la reforma del Estatuto de Autonomía aprobó el documento de trabajo para la propuesta de reforma, texto que se hace público al tiempo que se crea un grupo de trabajo o ponencia. La propuesta se formaliza como un texto breve, de 99 artículos y, por tanto, se separa del «modelo catalán».

El debate sobre el nuevo modelo de financiación

En el año 2008 la configuración de un nuevo modelo de financiación era una necesidad derivada del agotamiento del modelo anterior y de lo establecido en la disposición final primera del Estatuto catalán. Según esta disposición final, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, prevista en el art. 210 del mismo Estatuto, debería concretar en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del texto estatutario la aplicación de los preceptos en materia de financiación autonómica. Ello significaba que el nuevo sistema de financiación debía estar acordado antes del nueve de agosto de 2008.

Los temas a abordar eran muchos. Alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal; determinación de la necesidades de gasto en base a una pluralidad de criterios (en este punto los diversos Estatutos contiene propuestas diferentes); la determinación de la contribución a los mecanismos de solidaridad y nivelación, estableciendo si esta contribución debe limitarse a garantizar la igualdad en relación a la salud, educación y servicios sociales o debe extenderse a otros servicios como vivienda y justicia; la forma de colaboración entre la administración tributaria estatal y la autonómica, y, según el Estatuto catalán, la introducción del principio de ordinalidad, en virtud del cual la Generalidad de Cata-

luña, tras la intervención de los mecanismos de nivelación, debería mantener su posición en la ordenación de las Comunidades Autónomas por ingresos impositivos.

La discusión se planteaba como un proceso que tenía que finalizar con la construcción de un verdadero nuevo modelo, equitativo y estable. No se trataba de lograr un simple acuerdo sobre distribución de recursos en el que todas las partes vieran incrementada su participación anterior.

El proceso de negociación se impulsó desde la Generalidad de Cataluña, pero no fue hasta el mes de julio cuando se reunió la Comisión Mixta Estado-Generalidad. El primer plazo para el acuerdo, el de nueve de agosto, no se cumplió. Se sucedieron después nuevas rondas negociadoras y se fijaron sucesivos plazos finales para el acuerdo, pero lo cierto es que al finalizar el año 2008 el acuerdo no se había alcanzado. Tras las rondas bilaterales se hace presente la importancia del acuerdo multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal.

A lo largo del proceso de discusión se han podido identificar algunas débiles alianzas entre Comunidades Autónomas con el fin de defender posiciones comunes. Así, se ha hablado del frente mediterráneo, Cataluña, Baleares y Valencia más Madrid, el frente Noroeste, Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, Castilla León y Extremadura, el frente sur, Castilla-La Mancha y Andalucía, mientras que otras Comunidades Autónomas no parecían adscribirse a ninguno de estos hipotéticos frentes, Canarias, La Rioja, Murcia. En todo caso, estas posibles posiciones comunes se limitaron a algunas declaraciones conjuntas sin mayor trascendencia.

El Gobierno parece de acuerdo en incrementar la cesión de la cesta de impuestos que reciben las Comunidades Autónomas, IRPF, IVA y especiales. También parece abierto a redefinir la nivelación parcial a través del fondo de suficiencia, fondo que al incrementarse la cesión de impuestos en todo caso debe reducirse. El problema es que no hay acuerdo sobre cuál debe ser el porcentaje del fondo y cómo se determina su distribución. En la ronda de negociación del Presidente del Gobierno con los Presidentes Autonómicos a finales de diciembre la solución pareció encontrarse en ofrecer una pluralidad de fondos complementarios con los que tratar de dar satisfacción singular a las diferentes demandas.

A la dificultad inherente a toda negociación sobre el modelo de financiación se ha añadido la crisis económica. La solución consistente en poner al final del proceso negociador más dinero sobre la mesa con el que contentar a todos, o al menos permitir a todos decir que habían mejorado su posición anterior, va a ser ahora mucho más difícil. Tal vez ello ayude a construir una reforma del sistema sobre bases más sólidas y cumplir así el objetivo inicial de construir un verdadero nuevo modelo de financiación.

La falta de un acuerdo final al término del año 2008 pone de relieve la dificultad de articular un proceso negociador en el que concurren los principios de bilateralidad y multilateralidad. Dificultad a la que se ha añadido el tener que negociar en medio de una crisis económica creciente y de proporciones desconocidas.

En todo caso hay que recordar que la consecución de un acuerdo definitivo sobre el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de sistema general, aún después de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía,

no puede alcanzarse a través de la exclusiva intervención de instancias bilaterales. En todo caso el Estado tiene un papel determinante en el establecimiento de los mecanismos de nivelación y de solidaridad y, además, los preceptos estatutarios deberán interpretarse armónicamente con la LOFCA, norma que también establece órganos multilaterales de negociación.

Las balanzas fiscales y su publicación fue también un tema estrella en la primera parte del año. Desde Cataluña se venía insistiendo en la necesidad de su publicación como fórmula con la que dejar constancia de la solidaridad de Cataluña con muchas Comunidades Autónomas. El Gobierno del Estado se comprometió a llevar a cabo dicha publicación.

Finalmente en el mes de julio las balanzas fiscales se publicaron, y tras ello toda la polémica previa desapareció. La publicación puso de relieve la complejidad del cálculo de estas balanzas, ya que los hechos imponibles y la recaudación son difícilmente territorializables. Por ello se publicaron diversas estimaciones según la diferencia del método empleado. Tras la publicación seguían siendo posibles, por tanto, diversas interpretaciones. Por otro lado, sobre lo que si se forjó un acuerdo general fue sobre la afirmación de que las balanzas no son un elemento útil para el debate sobre el nuevo modelo de financiación.

Actividad del Estado

Como consecuencia lógica de ser el año 2008 un año de elecciones generales la actividad legislativa estatal ha sido escasa. No puede desconocerse el hecho de que el Decreto de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones para el 9 de marzo se publicó el 14 de enero, y que las sesiones constitutivas de las Cámaras no tuvo lugar hasta el primero de abril.

La realidad es que durante el año 2008 se aprobaron sólo cuatro leyes ordinarias, tres de las cuales fueron publicadas en el BOE del último día del año, y dos leyes orgánicas.

La contrapartida ha sido una abundante actividad normativa a través de Decretos-leyes, diez en total. Como hemos señalado en buena medida estos Decretos-leyes responden a medidas contra la crisis económica (seis de entre los diez aprobados).

De entre las leyes orgánicas merece ser destacada la Ley 1/2008 de 30 de julio por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Especial importancia tiene el artículo segundo, dedicado a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la medida en que señala que de conformidad con 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.

De las tres leyes ordinarias aprobadas dos de ellas tienen una cierta incidencia autonómica. La Ley 3/2008 de 23 de diciembre, que tiene como objeto el dere-

cho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original, incide en lo autonómico al crear un Fondo de Ayuda a las Bellas Artes cuya administración se atribuye a una Comisión adscrita al Ministerio de Cultura y presidida por el Ministro, pero con participación autonómica. La ley prevé que las ayudas se territorializarán.

La otra ley con impacto autonómico es la 4/2008 de 23 de diciembre, cuyo objeto es la modificación de diversas normas tributarias. La modificación con claro impacto autonómico es la supresión del impuesto sobre el patrimonio.

En cuanto a normas con rango de ley hay que mencionar también dos Decretos legislativos por los que se publican sendos textos refundidos relativos a materias con clara incidencia autonómica. Se trata del Real Decreto-ley 1/2008 de 11 de enero sobre evaluación del impacto ambiental, y el Real Decreto-ley 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo.

La producción reglamentaria ha sido elevada. La mayoría de los reglamentos son desarrollo de las leyes aprobadas durante el año 2007, año en el que se aprobaron un total de 53 leyes ordinarias. En la crónica correspondiente se da cumplida cuenta del contenido principal de estos reales decretos.

Por último queremos hacer especial mención de la elaboración en el Ministerio de Administraciones Públicas de unas directrices para la adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de competencias (se acompaña este documento como anexo al capítulo «leyes y reglamentos del Estado 2008»). Con la remisión de este documento a los diferentes ministerios se trata de lograr el respeto de todos los proyectos normativos a la distribución de competencias que deriva del bloque de constitucionalidad atendiendo en particular al contenido de los últimos Estatutos reformados. Este documento, no publicado, posee en si mismo un especial significado cuando se inicia la puesta en marcha de los nuevos Estatutos de Autonomía. Ante el volumen de la conflictividad competencial no sólo se trata de negociar desistimientos (el año pasado se alcanzó la cifra de 110 conflictos, renunciando el Estado a 36 y las Comunidades Autónomas a 74) sino impedir que lleguen a surgir. Se trataría de que cada proyecto fuera acompañado de «un informe previo de impacto autonómico» como los ya existentes respecto de otros criterios para observar cómo se ven afectadas las Comunidades Autónomas por la nueva norma estatal.

Los criterios que el Informe recomienda tener en cuenta son:

– la identificación de los títulos competenciales con cierta precisión respecto del ámbito de actuación afectado.

– previsión del margen de actuación de las Comunidades Autónomas cuando se trata de materias compartidas y, en el caso de subvenciones, fijando los criterios de delimitación competencial en la materia.

– atención al recurso a títulos horizontales como el art. 149.1.13 y 149.1.1 CE para evitar abusos.

– necesidad de atender las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias sobre las que deben realizarse transposiciones de directivas comunitarias para que no resulte una disminución del ámbito autonómico.

– conveniencia de consultar los anteproyectos con las Comunidades Autónomas, especialmente en las Conferencias sectoriales.

Conflictividad

A) La conflictividad entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas, o entre éstas entre si, ha tenido a lo largo del año 2008 diversas manifestaciones.

Si atendemos a los números que nos ofrece la litigiosidad formalizada, en el año 2008 se han planteado ante el Tribunal Constitucional 40 recursos contra leyes del Estado o leyes autonómicas por motivos competenciales (ocho más que en el año 2007). De estos recursos 11 fueron interpuestos por los órganos centrales del Estado, 28 por las Comunidades Autónomas y uno por una Comunidad Autónoma frente al Estatuto de otra Comunidad. Por lo que se refiere a conflictos positivos de competencia las instituciones estatales no han planteado ninguno, mientras que las Comunidades Autónomas han planteado 16. No se ha planteado ningún recurso en defensa de la autonomía local. Por lo que se refiere a los conflictos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas destaca el caso de Cataluña, que ha planteado 8, vinculados todos ellos a la nueva delimitación de competencias establecidas en su Estatuto de Autonomía. De este modo una Comunidad gobernada por el mismo partido que el del Gobierno central, bien es verdad que en coalición, es la que más litiga con el Gobierno central.

B) Especial importancia ha tenido a lo largo del año 2008 la Ley vasca 9/2008 de 27 de junio de «convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política». La consulta se debía celebrar el 25 de octubre tras convocatoria del Lehendakari el 15 de septiembre.

El Gobierno central presentó recurso de inconstitucionalidad con cita expresa del art. 161.2 CE, lo que supuso la suspensión inmediata de la ley. También interpusieron recurso 50 diputados del PP. De forma rápida, el Tribunal Constitucional dictó sentencia el 11 de septiembre estimando el recurso del gobierno y en la misma fecha declaró extinguido por falta de objeto el recurso del PP. La citada Sentencia, la 103/2008, contó con un informe previo del Consejo de Estado sobre la pertinencia del recurso y la inconstitucionalidad de la ley.

El Tribunal, por unanimidad, estima el recurso defendiendo la competencia exclusiva del Estado para la convocatoria de referendums según el art. 149.1.32 de la Constitución, y la no existencia de esta competencia en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

C) Los enfrentamientos por el tratamiento del agua se han mantenido durante el 2008 a través de diversas formas. En Castilla-La Mancha, como vimos, el tratamiento que deba darse a esta cuestión ha paralizado el proceso de aprobación del nuevo Estatuto al no lograrse un acuerdo entre PSOE y PP.

En Murcia los temas relativos al agua han seguido muy presentes en la vida

política de la Comunidad. El cese de la Ministra Narbona fue celebrado por buena parte de la ciudadanía; el posible trasvase de agua al área metropolitana de Barcelona se vio como una afrenta por el trato discriminatorio que suponía, al admitirse lo que antes se había negado para Murcia. El debate sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se seguía con gran interés.

El Real Decreto 1666/2008 de 17 de octubre (completado con los Reales Decretos 1667 y 1668 de 2008) de traspaso a favor de la Junta 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 andaluza ha generado la oposición de Extremadura. El citado Real Decreto, dictado al amparo de lo establecido en el art. 51 del Estatuto de Autonomía, hace visibles los efectos de un precepto estatutario igualmente discutible, en la medida en que parece romper el principio competencial establecido en la Constitución y basado en las cuencas hidrográficas y no en el hecho de por donde circulan las aguas y de si afectan o no a otra Comunidad Autónoma. Se traspasan así aguas de una cuenca supracomunitaria que discurren íntegramente por la Comunidad Autónoma. El citado Real Decreto 1666/2008 concreta las funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma, las funciones que se reserva el Estado y aquellas funciones en que han de concurrir las dos administraciones.

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha impugnado el art. 75.1 del Estatuto de Castilla y León que regula las aguas del Duero que circulan por el territorio de esta Comunidad Autónoma con el argumento de que la cuenca del Duero se extiende en el caso de Extremadura a dos municipios de esta comunidad. Por tanto, según la entidad recurrente, al tratarse de una cuenca intercomunitaria la gestión del Duero no puede ser autonómica.

La pertinaz sequía que afectó de modo especial a Cataluña llevó a plantear la posibilidad de autorizar la transferencia de más metros cúbicos de agua desde la cuenca del Ebro al área metropolitana de Barcelona, construyendo a tal efecto la necesaria infraestructura. En todo momento el Gobierno afirmó que no se trataba de un trasvase entre cuencas ya que el agua que se hacía llegar a Barcelona era la sobrante del ya existente mini-trasvase del Ebro a la provincia de Tarragona.

Esta iniciativa, que llegó a autorizarse mediante el 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, generó la oposición de los regantes de la cuenca el Ebro y de los sectores anti-trasvases, así como llevó a que otras Comunidades Autónomas reclamasen su derecho a ser favorecidas por otros trasvases antes ya reivindicados. También dio lugar a un ruidoso debate político en Cataluña entre el Gobierno y la oposición y dentro del mismo Gobierno.

Finalmente, las abundantes lluvias del mes de mayo dejaron sin efecto el Decreto-ley así como la construcción de la nueva infraestructura. Se podría decir que unas benéficas aguas ahogaron un debate cada vez más tenso. Pero, obviamente, no resolvieron de forma definitiva el problema que los políticos decidieron aparcar.

D) La implantación de la asignatura educación para la ciudadanía ha dado lugar también a numerosos conflictos auspiciados en parte por una jurisprudencia contradictoria de las salas de lo contencioso-administrativo de diferentes Comunidades Autónomas.

Sobre esta cuestión las posturas han sido diversas. Algunas Comunidades Autónomas han reconocido la objeción de conciencia de los alumnos para no cursar la asignatura negando de este modo su carácter obligatorio. En el caso de la Comunidad Valenciana se optó por la singular medida de imponer su enseñanza en lengua inglesa en los centros públicos, medida que tuvo que ser dejada sin efecto por la oposición de los docentes y por no contar con medios suficientes. En Castilla y León se trató de suprimir su pretendido carácter ideológico al aprobar los curriculums de la enseñanza secundaria y del bachillerato.

El conflicto se ha mantenido vivo al existir una jurisprudencia contradictoria de diferentes salas de lo contencioso-administrativo. Algunas salas han reconocido el derecho de objeción, otras han suspendido cautelarmente la eficacia de las normas y actos que imponían la obligatoriedad de la asignatura y otras (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) admiten la objeción por entender nulos los Reales Decretos estatales que regulan la asignatura. Otras Salas han negado el derecho de objeción de conciencia.

A la espera de contar con una sentencia del Tribunal Supremo que pueda unificar la doctrina de los Tribunales Superiores lo cierto es que nos encontramos con diferentes niveles de aplicación de la citada asignatura en función de las posiciones de los Gobiernos autonómicos y de las decisiones de los tribunales.

Al margen de la polémica judicial puede llamarse la atención sobre el limitado papel de los profesores universitarios de derecho público en la configuración de una asignatura que debe tener como objetivo fundamental enseñar los valores que se desprenden del texto constitucional. En este mismo sentido tal vez fuera bueno llegar a un acuerdo general sobre el contenido de esta asignatura, que debería limitarse a la enseñanza de los valores constitucionales, es decir, aquellos valores sobre los que existe un consenso general acerca de su supremacía y de su necesario respeto y desarrollo.

La Ley de Dependencia y su problemática aplicación

La Ley de Dependencia, aprobada con un amplio consenso como uno de los proyectos estrella del Gobierno de Rodríguez Zapatero ha tenido una aplicación llena de dificultades que se han visto agravadas con la irrupción en escena de la crisis económica.

Las dificultades en su aplicación se deben a distintos factores. Por un lado la existencia de un marco común poco preciso en temas importantes, como las calidades de los servicios o el régimen de copago. Por otro el cálculo defectuoso de la inversión exigida, especialmente por lo que se refiere a la previsión de grandes dependientes. En tercer lugar, la reticente colaboración de las Comunidades Autónomas en el proceso aplicativo, pues vieron como el Estado aprobaba en su día una ley que afectaba directamente a sus competencias sin que posteriormen-

te les dotara de los recursos económicos para poderla aplicar correctamente. En todo caso, la dotación presupuestaria inicialmente prevista para 2008, 871 millones, pronto se vio que sería insuficiente.

Estos problemas generales han dado lugar a una aplicación desigual de la ley en el conjunto del territorio estatal. Se comprueba que el número de solicitudes presentadas en las diferentes Comunidades Autónomas difieren de manera sustancial. Si se atiende al número de personas dadas de alta en las Comunidades Autónomas para atender a los dependientes también nos encontramos con diferencias sustanciales (lo que no necesariamente debe suponer que donde aparece menos personal contratado se ofrecen menos servicios, pues puede ser que se haya optado por una gestión indirecta). El tiempo de demora para resolver sobre las solicitudes también es muy diferente.

A lo largo del año las críticas de las Comunidades Autónomas por la falta de recursos suficientes han ido aumentando. En términos generales puede decirse que el modelo inicial de la ley era que el Estado financiara el 33%, otro 33% las Comunidades Autónomas y el restante 33% lo aportara el beneficiario como copago. Las cifras que aportan las Comunidades Autónomas señalan que el Estado tan sólo aporta entre un 15 y un 20%.

A mediados de año la Conferencia Sectorial acuerda revisar el sistema, revisión que se hace más necesaria a finales de año cuando la crisis económica hace que el sistema sea difícilmente sostenible.

El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha vivido un año complicado. Por un lado la tramitación del recurso contra el Estatuto catalán ha absorbido buena parte de sus energías. Por otro la reforma de su ley y reglamento y los recursos contra dicha reforma interpuestos por el PP han generado nuevas tensiones internas manifestadas en la recusación de dos magistrados para conocer de este asunto. Por último, la ruptura del acuerdo para su renovación parcial ha mantenido a diversos magistrados y a la Presidenta en una incómoda situación de interinidad que se prolonga ya mucho más de lo razonable.

El proceso de nueva designación de magistrados se inició conforme al nuevo marco legal, y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas comunicaron sus candidatos con excepción de Baleares y Asturias. Tras plantearse algunos problemas formales sobre la verificación de la idoneidad de algunos candidatos (art .159.2 CE y 18 LOTC), el proceso se interrumpió por el desacuerdo del PSOE y PP en la elección de los magistrados entre los candidatos propuestos.

El citado proceso, más allá de su complejidad interna, ha puesto de relieve algunas prácticas que no creemos respondan al espíritu de la norma ni al respeto del funcionamiento del Estado autonómico ni a la lealtad democrática. Así, la imposición a los parlamentarios autonómicos desde la sede central del partido de los nombres de las personas a designar con el fin de respetar la estrategia partidista diseñada desde el propio partido. Por otra parte, tampoco parece respetar el espíritu de la norma que las mayorías parlamentarias impongan su número en

la designación de los candidatos, sin dar opción al partido de la oposición, aun cuando fuera la minoría mayoritaria (caso de Galicia).

Por lo que se refiere a la doctrina del Tribunal cabe destacar que durante el año 2008 no se ha dictado ninguna sentencia sobre controversias competenciales. Las sentencias más destacadas son «reflexivas», es decir, se ocupan de la propia institución. Así, la Sentencia 42/2008 sobre la participación de los parlamentos autonómicos en las elecciones por el Senado de magistrados del Tribunal Constitucional, y la STC 49/2008 contra el nuevo apartado 7 del art. 184 del reglamento del Senado, precepto relativo a la elección de los magistrados del Tribunal.

El Senado

El Senado se ha visto afectado por las elecciones generales del mes de marzo. En estas elecciones destaca en términos generales el incremento de senadores a designar por las Comunidades Autónomas, que pasan de 51 a 56, como consecuencia del aumento de población en Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid. Como ya hemos señalado las elecciones se saldaron con el triunfo del PP, aunque menos holgado que en las anteriores elecciones. Fruto de las elecciones también es una menor actividad, ya que el ejerció se inició en el mes de abril.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas tuvo durante el 2008 un nivel de actividad muy bajo, que se concretó en dos únicas sesiones. Parece que la centralidad de la crisis y los temas económicos situaron el debate territorial en un plano de mucho menor interés. Como datos a destacar es el incremento de la colaboración horizontal (10 convenios) y la modificación del art. 137 del reglamento.

El debate sobre el Estado de las Autonomías no se ha celebrado, y no se ha reunido la Conferencia de Presidentes. La Conferencia de Presidentes, que sigue el modelo de estados compuestos como Alemania, Austria o Suiza, se celebró por última vez en enero de 2007. En el 2008 las elecciones generales impidieron celebrarla dentro del mes de enero, por lo que se pospuso a otoño, con el objetivo de tratar la violencia de género. Cuando llego el otoño, la magnitud de la crisis económica trastocó los planes y llevó al gobierno a aplazarla *sine die*.

Se mantienen los defectos de funcionamiento que aconsejan una mayor institucionalización a través de un reglamento flexible. Si no se avanza en esta dirección las Conferencias de Presidentes corren el peligro de desaparecer.

Por lo que se refiere a la reforma del Senado, a pesar de contar con los materiales del Consejo de Estado y con un consenso general entre la academia sobre su necesidad, lo cierto es que no se avanza ni un paso. En el discurso de investidura el nuevo presidente del Gobierno no trata esta cuestión y lo más sorprendente es que poco después dice que no es un tema prioritario para el Gobierno.

La colaboración. Convenios, órganos mixtos y CARCE

Convenios

Este año se mantienen y se aumentan muchos rasgos repetidos en anteriores Informes, pero también surgen elementos nuevos de interés, especialmente el desarrollo aún embrionario de la actividad convencional horizontal.

Comenzando por los caracteres que expresan continuidad, destacan el alto número de convenios (prácticamente, mil) publicados oficialmente durante este año, así como la mayoría de los rasgos ya conocidos: abarcan muchas materias distintas; predominan en servicios sociales, educación, sanidad, agricultura y nuevas tecnologías; muchos, aproximadamente el 50% tienen un contenido subvencional, es decir, territorializan subvenciones (sobre todo en servicios sociales y educación), aunque también impulsan la cofinanciación de proyectos. Como se viene repitiendo cada año, los convenios son firmados bilateralmente por el Estado y las Comunidades Autónomas pero en la mayoría de los casos responden a unos cuantos convenios-tipo, de forma que en la práctica suponen una actividad convencional multilateral. En alguna de las renovadas Comisiones bilaterales, como la catalana, se está estudiando la realización de convenios sobre materias específicos, que serían realmente bilaterales, pero se trata de supuestos muy minoritarios.

Una parte importante de los convenios surgen a partir de planes o programas del Estado que se presentan en las Conferencias Sectoriales (a veces también se discuten e incluso se aprueban) pero de forma creciente, derivan de normas estatales, como este año sucede respecto algunas normas aprobadas en los años anteriores: acceso electrónico a servicios públicos, renta de emancipación de jóvenes, atención a mujeres maltratadas, etc. Mención especial requieren los convenios para la atención a las personas en situación de dependencia, puesto que en sí mismo constituye una competencia materialmente compartida que precisa de manera estructural un funcionamiento muy fino de los instrumentos de colaboración.

Pero este año aparecen, siquiera de forma embrionarias, algunas características novedosas, entre las que destaca el aumento de convenios horizontales, la creación de consorcios y aún más de consorcios multilaterales, y el pronunciamiento de varias sentencias del Tribunal Supremo que ayudan a clarificar el régimen de los convenios.

Este año se han firmado 10 convenios horizontales entre Comunidades Autónomas, lo que significa un número muy estimable, acentuando el tímido incremento de los últimos años. En el capítulo correspondiente se analizan los ámbitos y las Comunidades Autónomas que han comenzado a desarrollar esta dinámica de colaboración entre Comunidades Autónomas que resulta fundamental, pero hasta ahora casi no existía. Todo hace prever –dadas las noticias de prensa sobre las reuniones entre las seis Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos y sobre la firma de convenios sobre permisos de caza y pesca y de lucha contra la violencia de género– que esta tendencia se fortalecerá rápidamente en los próximos años.

Algunos convenios tienen como objetivo la creación de estructuras estables, principalmente consorcios. Seguramente el primero fue el que creó el Instituto Ramón Llull para la promoción del catalán entre Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares (que tras un período de crisis, renace parcialmente este año), y a lo largos de los últimos años se ha creado algún otro, pero en el presente ejercicio sorprende el número y la importancia de los establecidos, y el número de Comunidades Autónomas que participan, especialmente en los impulsados por CIBER (Centro de Investigación Biomédica en Red) de la Carlos III.

CARCE

La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea a través de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) presenta dos aspectos distintos. Por una parte, el plenario de la CARCE tras no haber realizado ninguna reunión el año anterior en el presente solo ha tenido una reunión, en julio, sin que pudiera celebrarse la prevista para mediados de diciembre por la falta de quórum. Por el contrario, la participación autonómica directa en el Consejo de la UE y sus grupos de trabajo, en aplicación de los Acuerdos de la Conferencia de 2004, se caracterizó un año más por la misma tónica de alta intensidad e implicación de las Comunidades Autónomas.

La sesión del Pleno de la Conferencia celebrada el 23 de julio, vino marcada por la falta de acuerdo en torno a varios puntos relevantes previstos en su orden del día. Así, sólo fue posible la designación, a propuesta de la Comunidad de Aragón, de uno de los dos Consejeros de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, cuyo mandato expiraba en marzo. La segunda candidatura, presentada por la Comunidad valenciana, y que hubiera supuesto la continuidad de la hasta entonces Consejera de Asuntos Autonómicos, suscitó la oposición de varias Comunidades por no respetar el turno de Comunidades Autónomas.

Tampoco concitaron acuerdo en la sesión de julio dos de las tres propuestas de la Presidencia para modificar el Reglamento interno del órgano, tendentes todas ellas a agilizar el funcionamiento del plenario y evitar la falta de constitución por el elevado quórum requerido en dicha normativa reglamentaria. La primera propuesta sugería rebajar el quórum de constitución de los actuales catorce miembros (art. 9 del Reglamento) a once miembros (mitad más uno). La segunda, en cambio, planteaba extender la consideración de miembros de la Conferencia a aquellas figuras que, bajo el nombre de comisionados o similares, han establecido algunas Comunidades Autónomas.

Asimismo, durante el transcurso de la sesión de julio, fue presentado un informe sobre la Presidencia española de la Unión Europea que tendrá lugar en el primer semestre de 2010, y se debatió acerca del proceso de transposición de la Directiva Comunitaria de servicios. A través del Secretario de Estado para la UE, el Ejecutivo central comunicó a las Comunidades Autónomas los grandes ejes del programa de la presidencia. En lo que respecta a la transposición de la Directiva de Servicios, que deberá finalizar el 28 de diciembre de 2009, se destacó que son casi siete mil las normas afectadas y que de ellas el ochenta por ciento son de las

Comunidades Autónomas, por lo que éstas deberán implicarse en el proceso de adaptación.

El funcionamiento del sistema de participación autonómica directa en el Consejo de Ministros y sus grupos de trabajo preparatorios parece consolidado tras casi un lustro de funcionamiento. A lo largo de 2008 se constata un significativo aumento de la presencia de Consejeros autonómicos en las sesiones del Consejo de Ministros, de 27 el año pasado hasta 46 en 2008 y también ha crecido la participación en el nivel técnico que representan los grupos de trabajo. Por otra parte, en 2008 se tiene constancia de al menos once acuerdos entre las Comunidades Autónomas para alcanza una posición única, correspondiendo los trabajos más destacados a la materia medioambiental.

Órganos de colaboración

En el capítulo dedicado a los órganos de colaboración, que se incorpora este año para conseguir una aproximación mayor a las relaciones intergubernamentales existentes en el Estado autonómico, se examinan las actividades de las Conferencias Sectoriales y Consejos de Coordinación, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Conferencias de Presidentes.

Las *Conferencias Sectoriales* cumplen algunas funciones comunes y entre ellas destacan la transmisión de información, y de manera específica la comunicación de proyectos de ley o de reglamentos, el establecimiento de criterios para la distribución de subvenciones, que les atribuye el art. 86.2 de la Ley General Presupuestaria y el debate sobre criterios útiles para las políticas públicas respectivas que tengan elementos comunes. En algunas también resulta decisiva la participación, a través del Estado, en las formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea y en los Comités preparatorios.

El repaso general de las Conferencias sectoriales durante el 2008 conduce a estimar que han funcionado regularmente una quincena, aproximadamente, entre Conferencias Sectoriales (Agricultura, Plan contra las Drogas, Inmigración, Justicia, Asuntos Laborales, Mujer, Pesca, Asuntos Sociales, Turismo y Vivienda) y Consejos de Coordinación (Atención a la dependencia, Ciencia y Tecnología, Educación, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Medio Ambiente y Salud).

Durante este año se han creado algunos órganos nuevos de colaboración, así la Ley 40/2006 del Estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior ha creado el *Consejo General de la Emigración* que integrará a representantes de las Comunidades Autónomas pero también de federaciones y asociaciones de emigrantes. Pero lo más destacado ha sido el cambio de algunos órganos de composición compleja, previstos por ley, a Conferencias sectoriales integradas únicamente por los representantes del Gobierno central y de los Gobiernos autonómicos, como ha sucedido de forma destacada en Universidad e Inmigración, seguramente buscando una superior eficacia en las relaciones intergubernamentales.

Un proceso parecido esta planteado en materia de aguas: la creación de la *Conferencia Sectorial del Agua* fue acordada en la Conferencia de Presidentes de enero de 2007 y por parte del Estado tuvo la autorización del Consejo de Ministros para

formarse en marzo de 2007, pero aún esta pendiente de constitución. Sus asuntos se trataban hasta ahora en la Conferencia de medio Ambiente, pero la polémica existente en la materia y la atribución de la competencia en Consejerías diversas de Comunidades Autónomas (Agricultura, Obras Públicas...) aconsejaron crear la nueva Conferencia. La cuestión será la relación que mantenga con el Consejo Nacional del Agua, previsto en la ley, donde junto a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas se encuentran los representantes de los organismos de cuenca, de organizaciones profesionales, económicas y ecológicas y entes locales.

Entre los órganos nuevos destaca la actividad del Consejo Territorial de *Atención a la Dependencia,* denominado oficialmente *Consejo Territorial del SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia),* cuyo Reglamento fue aprobado el 22 de enero de 2007. Como el año anterior, también en 2008 ha realizado varias reuniones, tanto por la necesidad de poner en marcha el complejo sistema de atención a la dependencia como por la importancia de las funciones ordinarias que le corresponden, dado el carácter articulado de todo el sistema.

Otra novedad positiva se encuentra en la recuperación del Consejo General de *Ciencia y Tecnología*, que apenas había funcionado hasta este año. El ámbito de la investigación ha sido tradicionalmente refractario a la colaboración, seguramente porque la llamada Ley de la Ciencia de 1986 construyó las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas como terrenos totalmente separados (dibujando una doble competencia exclusiva) y la posterior Sentencia constitucional 90/1992 avaló esta configuración. La III Conferencia de Presidentes celebrada en enero de 2007 abordó este problema con un buen informe presentado por el Gobierno y en 2008 por primera vez parece iniciarse el camino de la comunicación entre el Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas. El Consejo se ha reunido en 2008 en dos ocasiones, lo que supone todo un récord, dada la ausencia general de relaciones de todos los años anteriores, y se apuntaron algunas vías de cooperación concreta, además de promoverse la elaboración de un informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los programas del Plan Nacional, y comenzar a hablarse de una nueva ley de la Ciencia.

Las *Comisiones Bilaterales* del Cooperación conocen una nueva etapa con la reforma de los Estatutos en los últimos años, porque se potencia enormemente esta forma de colaboración donde Estado y Comunidad Autónoma se encuentran en un plano de igualdad (composición paritaria, presidencia alternativa, etc.). La nueva Comisión aparece como continuadora parcial de la trayectoria de la anterior Comisión Bilateral, y como tal hereda el tratamiento de los conflictos competenciales, pero muestra además otras funciones que se distinguen en dos apartados, uno referido específicamente a la mejora de las distintas formas de colaboración y otros abarcando funciones específicas.

En la mayoría de los casos se ha realizado una rápida puesta en marcha de la Comisión Bilateral, aprobándose el reglamento de funcionamiento interno y creándose varias, que generalmente se refieren al Seguimiento normativo y prevención de conflictos, Cooperación y colaboración, las infraestructuras y equipamientos y los Asuntos Europeos y acción exterior. En estas reuniones también se ha tratado el impulso de futuros traspasos, aunque se continúen formalizando por la

Comisión Mixta de Traspasos. En general las reuniones de las distintas Comisiones Bilaterales han tenido gran relieve políticos y de atención en los medios de comunicación.

La *Conferencia de Presidentes* convocada por el Presidente Rodríguez Zapatero en 2004 por primera vez y celebrada después en otras dos ocasiones no se ha reunido en el 2008 y aunque pueda entenderse por la celebración de elecciones, resultaría muy positiva su convocatoria lo antes posible para no perder la virtualidad que significa el diálogo entre Presidentes. En la última reunión, a principios de 2007, se adoptó el compromiso de redactar un reglamento, e incluso se designó a las Comunidades Autónomas que podrían prepararlo, junto con el MAP, para conseguir un funcionamiento más elaborado del que existió en las primeras reuniones.

La convocatoria de una posible *Conferencia horizontal de Presidentes de Comunidades Autónomas* ha surgido a partir de las reuniones en Zaragoza, Sevilla y Valladolid de los Consejeros de las 6 Comunidades que han reformado sus Estatutos (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares). En la última reunión se han dotado de unas normas de funcionamiento interno que apuntan su continuidad y, sobre todo, su dinámica parece orientarse a la creación de una Conferencia Horizontal de Presidentes, que resultaría una novedad muy positiva para el sistema autonómico.

Europa

A) La actividad de la Unión Europea en el año 2008 ha estado marcada por la crisis económica y financiera internacional y por las acciones encaminadas a la resolución del estancamiento de la ratificación del Tratado de Lisboa, motivado por el resultado negativo del referéndum celebrado en Irlanda en el mes de junio.

La crisis financiera internacional convertida, a su vez, en crisis económica ha motivado que las instituciones europeas hayan tenido que desarrollar un conjunto de iniciativas tendentes a coordinar y encauzar las acciones de los Estados miembros, a impulsar acciones a nivel europeo y a representar a la Unión Europea en los diversos foros celebrados a nivel internacional y, de forma especial, en la reunión del G-20 celebrada en Washington el 15 de noviembre.

Aparte de las acciones derivadas de la crisis financiera internacional y del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, el tercer asunto que ha concentrado los esfuerzos de las instituciones comunitarias ha sido el empeño por sacar adelante, antes de fin de año, el denominado paquete de energía y cambio climático. Junto al mismo, se han tomado otras importantes decisiones relativas a los principales asuntos de la actividad comunitaria, como el lanzamiento del segundo ciclo trienal de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2008-2010), el «chequeo» de la Política Agrícola Común, la Agenda Social Renovada o la prosecución del programa «Legislar mejor».

En el ámbito de la política de defensa de la competencia, destaca la actividad desarrollada por la Comisión Europea para clarificar la normativa aplicable en materia de ayudas estatales a las medidas adoptadas por los Estados miembros

para hacer frente a la crisis financiera y económica. Así como, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre, dictada en base a una pregunta prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que trata de esclarecer las condiciones de la autonomía suficiente, enunciadas en su anterior Sentencia de 6 de septiembre de 2006, en el denominado caso Azores, que debe satisfacer un sistema fiscal regional para ser compatible con las normas comunitarias relativas a las ayudas de Estado (en la crónica de la actividad de la Unión Europea se contiene un amplio comentario de dicha sentencia).

Por lo que se refiere al Tratado de Lisboa a lo largo del año 2008 los parlamentos de veinticinco Estados miembros aprobaron el Tratado. Con la excepción de la república Checa, que debería hacerlo durante el primer semestre de 2009, coincidiendo con su Presidencia de la Unión Europea, y de Irlanda, cuyos ciudadanos, en el referéndum celebrado el 12 de junio, rechazaron el nuevo Tratado por un 53,4% de votos en contra frente a un 46,6% de votos a favor.

No obstante el revés Irlandés del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de junio confirmó la continuación del proceso de ratificación en los restantes Estados miembros. En el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre se definió una estrategia que debería permitir la entrada en vigor del Tratado antes de que finalice el año 2009. Con el fin de superar el rechazo irlandés y facilitar la celebración, en su caso, de un nuevo referéndum, el Consejo Europeo decidió conceder unas garantías para atender las principales preocupaciones de los irlandeses.

En España, la Ley Orgánica 1/2008 de 30 de julio autoriza para ratificar el Tratado de Lisboa.

La grave crisis financiera y crediticia que se impone con toda su fuerza en el segundo semestre del 2008 llevó a la Unión Europea, bajo el liderazgo de la Presidencia francesa del Consejo de la UE a promover una serie de encuentros y a adoptar un conjunto de iniciativas con el fin de alcanzar una respuesta coordinada a la crisis.

El 23 de enero de 2008, la Comisión Europea presentó, durante la Sesión especial del Parlamento Europeo celebrada en Bruselas, el denominado «paquete de energía y cambio climático» compuesto por diversas propuestas de directivas y comunicaciones. En la reunión del Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre se alcanzó un acuerdo sobre el paquete de medidas obre energía y cambio climático, que fue ratificado por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 15 al 18 de diciembre.

Administración local

La vida local también ha estado marcada por la crisis y el debate del nuevo modelo de financiación. La tradicional reivindicación del mundo local sobre la necesidad de afrontar los problemas de su sistema de financiación se ha agudizado al constatar los efectos de la crisis económica sobre las arcas municipales y la existencia del debate sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. Desde las instancias locales se ha reivindicado la necesidad de vincular el proceso de

reforma del modelo autonómico a la reforma del sistema de financiación de los entes locales. Así, el Alcalde de Zaragoza convoca una reunión del mundo local para debatir el tema, el ejecutivo de Castilla y León se compromete a defender esta necesaria vinculación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y en Navarra las leyes forales 16/2008 y 19/2008 establecen la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra.

El desarrollo estatutario también ha tenido su reflejo en temas locales. En la Comunidad Valenciana y en aplicación de los arts. 63.3 y 64.4 del Estatuto; el Decreto 81/2008 de 6 de junio crea la Comisión Mixta de Cooperación ente la Generalidad y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. En Baleares se aprueba la Ley 8/2008 de 5 de junio de la capitalidad de Palma de Mallorca en base a la previsión del art. 47.2 del Estatuto y haciendo uso de la atribución prevista en el art. 65.1 de la norma estatutaria. En Cataluña comienzan a circular documentos de trabajo sobre una nueva ley de gobiernos locales.

Debe destacarse también la aprobación por parte del Gobierno de Castilla y León del importante Proyecto de ley de transferencias a las Corporaciones locales, texto que tiene su base en el Acuerdo de Pacto local adoptado por la Junta de Castilla y León a finales del año 2005.

JOAQUÍN TORNOS

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008

PRIMERA PARTE

El Estado de las Autonomías en 2008: Temas Monográficos

DESARROLLO Y APLICACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

Ángel Garcés Sanagustín

Algunas premisas que explican determinados contratiempos en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre

El desarrollo y la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se ha caracterizado por una exasperante lentitud en la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos administrativos, agravada por un inesperada afloración de beneficiarios, que ha sobrepasado ampliamente los cálculos previstos inicialmente y, con ellos, las disponibilidades presupuestarias sobre las que se pretendió sufragar este sistema de protección social. No es baladí recordar, máxime en tiempos de crisis económica como los que padecemos, que las memorias económicas que acompañan a los proyectos normativos deberían hacerse con un mayor rigor, pues los derechos subjetivos de configuración legal que las nuevas normas crean exigirán la aportación de los fondos precisos. Por otro lado, la correcta determinación de los beneficiarios contribuirá a apuntalar el sistema, pues la inclusión de «merodeadores» en el mismo terminará por afectar y aminorar los derechos de todos.

El desarrollo y la ejecución del sistema de atención y apoyo a las personas dependientes se ha caracterizado también por un cruce de acusaciones y reproches entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A las razonables dudas jurídicas que ha planteado la regulación estatal de este sistema (baste indicar, al respecto, el tardío desistimiento por parte del Parlamento de Navarra del recurso de inconstitucionalidad que interpuso en su momento, tal como pone de manifiesto el Auto del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2008 –BOE de 24 de marzo–) se ha unido el conjunto de quejas planteadas por las Comunidades Autónomas al entender que no se había previsto la financiación suficiente.

Por otro lado, el Estado ha requerido, en el marco de los procedimientos y acuerdos de cooperación establecidos, una información actualizada a las Comunidades Autónomas, auténticas gestoras del sistema, que ha llegado, en ocasiones, tarde y mal.

Para explicar los problemas burocráticos que ha generado el desarrollo práctico de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, podemos aludir a las dificultades que han generado los dos «centralismos» que han operado en la

puesta en funcionamiento del sistema y que no dejan de ser tergiversaciones harto frecuentes de nuestro marco de distribución competencial y de los mecanismos sobre los que se asienta nuestra organización administrativa.

Subyace, en primer lugar, un problema competencial básico, que explica en cierta manera los problemas que se han suscitado en relación a la falta de información. Se ha querido hacer pivotar la regulación de la atención a la dependencia sobre el art. 149.1.1 de la Constitución, lo que por previsible no resulta menos extemporáneo, y se ha incidido en una competencia, la asistencia o acción social, propia de las Comunidades Autónomas, propiciando, una vez más, la trabazón de medidas y ayudas sociales que diseñan y gestionan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, cabe recordar que las Comunidades Autónomas, al desarrollar sus competencias sobre la llamada asistencia social, han propiciado la creación de un nuevo servicio público, que se ha dado en denominar Acción Social, que es autónomo conceptualmente y cuya evolución lo ha ido alejando y diferenciando de los tradicionales sistemas de protección social, esto es, de la asistencia social –ayuda social, en terminología francesa– y de la Seguridad Social. En realidad, ha aparecido un *tertium genus* como consecuencia del desarrollo y de la evolución normativa de los conceptos preconstitucionales. De ahí que sea preciso definir el marco competencial con arreglo a las exigencias que dimanan de este nuevo concepto. Por ello, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se desestiman los conflictos positivos de competencias planteados por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, reconoce implícitamente la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales y, en consecuencia, la posibilidad de que los diferentes entes territoriales participen, en el marco de sus respectivas competencias, en la conformación de todos ellos.

De hecho, desde las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional al respecto (la STC 76/1986, de 9 de junio, por la que se integran en el concepto de asistencia social los derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios en la Administración del País Vasco antes de su reconocimiento constitucional y la STC 146/1986, de 25 de noviembre, por la que se admite la financiación por la Administración General del Estado de programas de acción social) hasta las más recientes (la citada STC 239/2002, de 11 de diciembre) se ha consagrado, con alguna salvedad, un reconocimiento implícito de una especie de *spending power*, que permitiría la discrecional intervención en este ámbito de las diferentes Administraciones Públicas implicadas en la construcción normativa del Estado del bienestar.

Sin embargo, esta necesidad por legitimar cualquier intervención de los poderes públicos en este materia, dada la imposibilidad de revertir determinados sistemas de ayudas que han generado no sólo expectativas sino también derechos consumados, pervierte los mecanismos y las reglas de que han inspirado las relaciones interordinamentales. Porque, apriorísticamente, estaríamos ante supuestos en los que los conflictos que pudieran plantearse deberían resolverse por el Tribunal Constitucional, al igual que ha sucedido en casos similares, cuando las

partes invocan títulos diversos, como «conflictos de delimitación», esto es, asignado a cada título en competencia un espacio distinto y, en consecuencia, el objeto discutido a uno sólo de ellos. Esto comporta el rechazo a la aplicación de la cláusula de prevalencia y la necesidad de abordar la resolución de los conflictos estableciendo los límites conceptuales de la asistencia social y de la Seguridad Social o de los otros títulos competenciales que se esgriman a efectos de incluir en una u otra materia un determinado sistema prestacional. Por desgracia, ese trabajo de delimitación conceptual, especialmente de la asistencial social, no se ha realizado y, por ello, se han convalidado medidas que parecían no encuadrar en el título competencial que se invocaba por el correspondiente poder público.

Pero existe también un problema relativo a la organización administrativa que ha agravado los problemas de gestión de las prestaciones. El correcto funcionamiento del sistema va a depender en gran medida de la concreción de las competencias de las Entidades Locales que han de formular las leyes autonómicas, habida cuenta del deliberado silencio que hace la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Es precisa, pues, la inmediata regulación de las específicas y propias competencias de las Corporaciones Locales en estas materias, pues en ellas se residencian algunos de los servicios básicos que deben prestarse. La falta de regulación, la inconcreción, la remisión de la legislación estatal a una legislación autonómica ya superada y, por tanto, anacrónica, puede provocar la afloración de las llamadas competencias impropias, con el consiguiente agravamiento de la situación deficitaria en la que se encuentra inmersa la Administración Local.

Bien es verdad, que tanto del art. 2, como del art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (*«El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»*) se deduce una competencia general de los Municipios para abordar todo este tipo de cuestiones. No obstante, una articulación racional y coherente del sistema exige un desarrollo legal autonómico en el que se concreten las específicas competencias de los Entes Locales sobre esta materia, haciendo la correspondiente distinción en función del tamaño y de la ubicación geográfica de los Municipios.

En resumen, debemos asumir que estamos ante un ámbito en el que va a ser preciso recurrir a cualesquiera formas de colaboración, cooperación y coordinación entre los diferentes entes territoriales. El ejemplo más claro nos lo ofrece la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cuando crea y regula el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Especial relevancia tiene la coordinación en el ámbito del desarrollo de los sistemas de servicios sociales, en la medida en la que la Administración de ámbito territorial superior, la Comunidad Autónoma, mantiene la capacidad de adoptar decisiones unilaterales, sin perjuicio de la participación en el procedimiento del resto de entes implicados. La planificación no deja de ser un instrumento muy útil de la coordinación. De hecho, inicialmente, el principio básico sobre el que debía pivotar el funcionamiento del sistema de servicios sociales se concretó a través del siguiente axioma: centralización en la planificación y descentralización en la gestión.

Las paradojas de la implantación de un sistema creador de derechos subjetivos: el síndrome «Lázaro»

Los nuevos sistemas de protección social pivotan sobre el concepto de derecho subjetivo. Si con anterioridad fueron algunos pronunciamientos jurisprudenciales los que configuraron auténticos derechos subjetivos oponibles frente a la Administración, es en la actualidad el legislador el principal valedor de la existencia y eficacia de estos derechos.

Ahora bien, la existencia de derechos subjetivos no es una circunstancia predicable de las prestaciones económicas en cuanto tales sino de determinadas posiciones jurídicas que ostenta el beneficiario de la prestación en el seno de la compleja relación jurídica que le vincula con la Administración. Además, el meollo de la cuestión no radica tanto en constatar la existencia de un derecho subjetivo como en determinar el momento de su aparición y los perfiles exactos de la pretensión jurídica individualizada cuya obtención se demanda en vía judicial. No obstante, las más recientes normas reguladoras de esta materia, han establecido disposiciones que casan perfectamente con la noción de derecho subjetivo, aunque han distinguido la diferente naturaleza de las prestaciones existentes en el ámbito de la asistencia social. Así, por ejemplo, el art. 5 de la Ley catalana 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico establece:

«Carácter de las prestaciones.

1. Las prestaciones sociales de carácter económico se pueden otorgar con carácter de derecho subjetivo, con carácter de derecho de concurrencia o con carácter de urgencia social.

2. La prestación tiene carácter de derecho subjetivo para el beneficiario o beneficiaria cuando este reúne los requisitos fijados por la ley que crea y regula la prestación. El ente gestor debe hacer la aportación que corresponda.

3. La prestación tiene carácter de derecho de concurrencia para el beneficiario o beneficiaria cuando la concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias y se somete a concurrencia pública y a priorización de las situaciones de mayor necesidad.

4. Las prestaciones económicas de urgencia social tienen la finalidad de atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia.»

Como consecuencia de ello, el devengo de la prestación económica que tenga carácter de derecho subjetivo viene marcado, en su caso, por la fecha de la presentación de la correspondiente solicitud. Así lo establece el art. 16.4 en el que se dice: *«Las solicitudes de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo pueden pedirse en cualquier momento. La concesión de la prestación, si procede, tiene efectos económicos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha de solicitud, salvo que la norma de creación establezca otra cosa.»*

En ese sentido, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, incide en ese aspecto al proclamar en el apartado segundo de su Disposición Final Primera lo siguiente:

«2. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servi-

cios y prestaciones correspondientes, previstos en los arts. 17 a 25 de esta Ley, a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha.»

Este artículo está planteando graves problemas en la medida en la que han fallecido algunos de los solicitantes de la prestación sin que se haya producido el acto administrativo expreso de reconocimiento de la prestación. Algunas Comunidades Autónomas se están planteando y barajan pagar los «retrasos» a los herederos.

Más chocante es, si cabe, que además se elabore un plan individual de atención a la persona evaluada y fenecida. Por ello, esta curiosa concreción de los derechos de la Ley bien podría denominarse el síndrome «Lázaro», pues algunas de las medidas establecidas en dichos planes individuales intentan mejorar la movilidad de un beneficiario al que la tardanza en la tramitación del procedimiento administrativo (entre 9 y 12 meses de media en muchas Comunidades Autónomas, no siendo extraño que se alcancen los 18 meses en bastantes casos) le impedirá conocer la estimación de su solicitud.

La recomposición de las relaciones con el llamado Tercer Sector. El Estado del bienestar como fuente de creación de riqueza y de empleo

El sistema de atención a la dependencia no se limita a reconocer determinadas prestaciones económicas sino también el acceso a determinados servicios. A tal efecto, debemos apuntar que es en el ámbito de las prestaciones sociales de carácter económico donde más fácil es reconocer derechos subjetivos, pues el «derecho al crédito» es siempre un derecho más fácil de ejecutar que el «derecho al espacio», es decir, el derecho a ser admitido en un establecimiento, máxime cuando la oferta de plazas es claramente inferior a la demanda existente. No obstante, el paulatino reconocimiento de derechos en este ámbito requerirá del apoyo y cooperación del sector privado, que gestiona múltiples establecimientos y presta los correspondientes servicios.

Por ello, es preciso proclamar la necesidad de replantear las relaciones existentes con el llamado tercer sector, tradicionalmente constituido en torno a las entidades sin ánimo de lucro, pero que en la actualidad presenta un panorama más complicado y plural. A tal efecto, cabe recordar que, en relación a los llamados por la Unión Europea servicios sociales de interés general (SSIG), se yuxtaponen dos normativas que obedecen a principios y postulados distintos: la relativa a las normas que regulan la competencia, las ayudas públicas y el mercado interior, por un lado, y los conceptos de servicio público, interés general y cohesión social. Pues bien, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2007, propone que «*en el caso de los SSIG, las normas en materia de competencia, ayudas públicas y mercado interior deben ser compatibles con las obligaciones de servicio público y no a la inversa*». El Parlamento Europeo termina pidiendo a la Comisión y a los Estados miembros «*que respeten la diversidad de las modalidades de organización y gestión de los SSIG, y de recursos y métodos de financiación de*

estos servicios»; y hace asimismo un llamamiento *«a la creación de colaboraciones público-privadas para proporcionar estos servicios, velando al mismo tiempo por el interés general y por unas prestaciones eficaces y de calidad»*.

En nuestro ordenamiento conviven normativas que optan por primar el tradicional régimen de conciertos con las entidades sin ánimo de lucro (art. 44 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales de Asturias) con otras que aluden directamente a la contratación administrativa (art. 61 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid). En este último caso, la reciente normativa europea y española sobre contratación administrativa ha modificado la tipología aplicable a este ámbito, pues, frente la idea anterior de que estábamos en presencia de un contrato administrativo de naturaleza especial, debe prevalecer en la actualidad su incardinación dentro de los llamados contratos de servicios, lo que supone una predeterminación legal mucho mayor de todos los aspectos que tienen que ver con la preparación y adjudicación del contrato.

A tal efecto, cabe recordar que los servicios sociales entran dentro de la definición de «servicios» que recoge la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en su art. 1.d: *«Son contratos públicos de servicios los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el Anexo II»*. En la Categoría 25 del Anexo II. B de la Directiva aparecen citados los servicios sociales, que incluso tienen atribuido un código en el Vocabulario común de contratos aprobado por el Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), que es modificado con periodicidad anual.

Ahora bien, la propia normativa europea sobre contratación pública acoge un régimen particular en cuanto a la contratación de este tipo de servicios. El art. 21 de la Directiva 2004/18 dispone que *«la adjudicación de contratos que tengan por objeto servicios que figuren en el Anexo II. B sólo estará sujeta al art. 23 (especificaciones técnicas) y al apartado 4 del art. 35 (anuncios de adjudicación, publicidad de las adjudicaciones)»*. No obstante, la inaplicación de los procedimientos habituales de contratación no supone la posibilidad de concertación libre por parte de la Administración, puesto que resultan igualmente de aplicación los principios de igualdad y no discriminación, así como las libertades comunitarias de circulación, establecimiento y prestación de servicios que dimanan del Tratado CEE (a título de ejemplo, arts. 12, 13, 14 y 39 a 55). Todo ello ha quedado reflejado en la actualidad en el art. 10, 16 y en el Anexo II de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que suponen además una extensión de las normas contractuales que les serán de aplicación (normas generales de precio, objeto, garantías y preparación de los contratos y todo lo relativo a cumplimiento, modificación, efectos y extinción de dichos contratos).

Por ello, en el futuro, la paulatina implantación de una pujante actividad empresarial en relación a este sector implicará, sea cual sea la fórmula elegida, que la decisión de gestionar indirectamente una prestación se adecue a unos criterios objetivos que respeten los principios de igualdad, de no discriminación, de publi-

cidad y de transparencia del procedimiento que, en su caso, se articule. No hemos de olvidar, por último, que la decisión de atribuirle un papel preferencial a la iniciativa no lucrativa no puede tomarse de forma absoluta para la totalidad de las prestaciones de servicios sociales, porque ello vulneraría el principio de libre prestación de servicios, de inspiración comunitaria. En suma, no queda demostrado apriorísticamente que se consiga una mayor satisfacción del interés general, una mayor eficacia y una mayor eficiencia por atribuir la gestión de una prestación a una entidad no lucrativa.

Ahora bien, para determinados casos concretos siempre será posible aplicar las cláusulas de carácter social en los criterios de selección de las ofertas que permitirán primar, cuando así sea preciso, a las entidades que carecen de ánimo lucrativo. Por otro lado, la falta de un auténtico mercado en determinadas zonas geográficas provocará la utilización de los procedimientos que implican expresa o encubiertamente la adjudicación directa, como es el caso del procedimiento negociado. Por último, tampoco debemos olvidar lo que establece la Disposición Adicional Séptima de la Ley de Contrato del Sector Público, en la que se dice:

«*Disposición adicional séptima. Contratos reservados.*

Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.»

En resumen, estamos ante un momento de cambio normativo en el que habrá que casar con extraordinaria sutileza las tradicionales y útiles fórmulas de concertación con el sector privado con los procedimientos de contratación que exige la irrupción de un sector empresarial y profesional pujante.

Por último, no vendría mal recordar en estos momentos de crisis que la paulatina implantación del sistema SAAD está generando la creación de un importante número de puestos de trabajo, llegando a ser en muchas zonas la principal fuente de creación neto de empleo. Para constatar la veracidad de esta información basta leer los propios datos oficiales publicados por el Gobierno en los que se da cuenta de cuáles han sido los sectores más significativos en la creación de empleo. En el último año, se crearon 55.688 nuevos puestos de trabajo en servicios sociales sin alojamiento, mientras que el incremento neto fue de 7.932 puestos de trabajo en establecimientos residenciales.

Las aristas del desarrollo autonómico

La aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ha obligado a las Comunidades Autónomas a dictar las correspondientes normas de carácter reglamentario destinadas a implementar el sistema en su respectivo ámbito territorial.

No obstante, muchas de esas normas autonómicas no sólo complementan y desarrollan la ley estatal sino también algunos de los reglamentos estatales destinados a concretar el marco jurídico del SAAD. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cita en su art. 14 las prestaciones de atención a la dependencia, entre las cuales se encuentran en sus apartados 3, 4 y 5, las distintas prestaciones económicas que se pueden derivar de la aplicación de la ley. El régimen jurídico de todas ellas será objeto de regulación en los artículos siguientes. Así, la prestación económica vinculada al servicio se regula en el art. 17, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar viene regulada en el art. 18 y, por fin, el régimen jurídico de la prestación económica de asistencia personal se establece en el art. 19.

El art. 20 del citado texto legal señala que la cuantía de las citadas prestaciones económicas se acordará por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto. Todo ello ha sido objeto de desarrollo por el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

El Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, establece la cuantía, para el año 2009, de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para los grados y niveles con derecho a prestaciones, actualizándose, cuando proceda, en función del incremento del Índice de Precios de Consumo (IPC). Dicho Real Decreto se fundamenta en un acuerdo previo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia adoptado en reunión celebrada el día 22 de diciembre de 2008.

De ahí que muchas normas autonómicas, de carácter reglamentario, se centren fundamentalmente en la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia. Como puede observarse, el principal desarrollo reglamentario de la Ley ha correspondido al Gobierno del Estado, limitándose las Comunidades Autónomas a dictar disposiciones generales de «segundo nivel», vinculadas fundamentalmente a cuestiones de organización y procedimiento. Quizás el sistema más avanzado de desarrollo territorial de la Ley de Dependencia nos lo ofrecen las Diputaciones Forales vascas. A tal efecto, y a título de ejemplo, podemos destacar tanto el Decreto Foral de la Diputación de Álava 10/2007, de 23 de octubre, regulador de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de personas en situación de dependencia, como el Decreto Foral de dicha Diputación 11/2008, de 12 de febrero, que aprueba la normativa reguladora de la prestación económica de la asistencia personal prevista en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Por otro lado, ahí donde se ha centralizado la gestión administrativa en un órgano creado al efecto (como en el caso de Aragón, donde se creó la Dirección General de Atención a la Dependencia) se han producido manifiestos retrasos en la tramitación de los expedientes administrativos destinados al reconocimiento de la situación de dependencia. Nunca insistiremos bastante sobre la necesidad de reflexionar sobre los problemas de organización administrativa, porque los errores de planteamiento en lo que se puede incurrir pueden retrasar la eficaz puesta en marcha del sistema correspondiente.

Además, la aprobación de la Ley 39/2006 ha generado una eclosión de normas autonómicas destinadas a reelaborar el sistema global de servicios sociales.

La propia Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra se promulga a la par que la legislación estatal, cuyos previsibles contenidos no desconoce. Con posterioridad se aprobarán la Ley cántabra 2/2007, de 17 de marzo, de los derechos y servicios sociales, la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia y, por último –y sólo momentáneamente–, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca.

No obstante, se va a producir un problema de solapamiento entre algunas prestaciones introducidas por el sistema SAAD y las que venían prestándose por algunos sistemas autonómicos de servicios sociales. Dicho solapamiento será fruto tanto de los problemas de distribución competencial a los que hemos hecho referencia en el primer epígrafe como de la paulatina configuración de derechos subjetivos en las diferentes normas reguladas de ambos sistemas. A tal efecto, y a título de ejemplo, baste reseñar que el Sistema Público de Servicios Sociales de Cataluña dispone, desde hace años, de un conjunto de programas para atender a las personas en situación de dependencia. El Gobierno de la Generalidad convirtió estas ayudas, calificadas anteriormente como subvenciones, en prestaciones económicas de derecho de concurrencia mediante el Acuerdo de 13 de febrero de 2007, en el marco de lo que establece la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

En concreto, las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales para atender las situaciones de dependencia, aún vigentes, son las siguientes: a) programa de ayudas de atención social a las personas con discapacidad; b) programas para las personas mayores; c) programa de ayudas para el acceso a las viviendas con servicios comunes para personas con problemática social derivada de enfermedad mental; y d) programa de apoyo a la autonomía en el propio hogar.

La mayor parte de las ayudas citadas coinciden, en su objeto, con las nuevas prestaciones de derecho subjetivo creadas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. El principio general de la Ley (art. 31) es la incompatibilidad entre las prestaciones de análoga naturaleza y finalidad, sin perjuicio del nivel de protección vigente, por lo que procede regular los supuestos de incompatibilidad entre ambos sistemas. Para ello, la Orden de la Consejería de Acción Social y Ciudadanía de 12 de febrero de 2008 trata de aclarar esta situación, intentando hacer prevalecer las prestaciones derivadas de la Ley estatal, ya que apriorísticamente suponen una mejora de la situación, puesto que tienen naturaleza de derecho subjetivo, a la par que se garantiza su financiación por parte del Estado. Por esta razón, el régimen de incompatibilidades considera prioritaria la conversión de las prestaciones vigentes de concurrencia, de carácter anual y limitadas por la disponibilidad presupuestaria, en las nuevas prestaciones de dependencia, garantizando, en su caso, el importe previo más favorable.

De hecho, la incompatibilidad no sólo afecta a las relaciones entre la nueva regulación estatal y los sistemas autonómicos sino que incide directamente en otras prestaciones establecidas por el Estado. En particular, para el cálculo de las prestaciones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el art. 139.4 de la Ley General de la Seguridad

Social (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio), el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Ahora bien, a pesar del intento por incorporar progresivamente a los beneficiarios del antiguo sistema al moderno, se están detectando resistencias evidentes en algunos usuarios. Algo parecido sucedió en su día cuando se intentó trasladar a los beneficiarios de las «graciables» pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo al ámbito de las pensiones no contributivas. En ambos casos se han producido fenómenos parecidos. Por un lado, se podrá argüir que en toda transición de un sistema a otro se aprecia el recelo de algunos beneficiarios, que se resisten a someterse nuevamente a todo un proceso de evaluación de su situación. Pero no es menos cierto que muchas veces el nuevo sistema cercena derechos, ya que el legislador sólo piensa en el importe pecuniario de las prestaciones, cuando muchas veces el acceso a determinados servicios es mucho más importante.

En resumen, creo que sería conveniente integrar el subsistema de dependencia en el sistema global de servicios sociales, reforzando el carácter exclusivo de la competencia autonómica. Para ello, recogiendo y preservando los estándares mínimos de calidad previstos en la normativa estatal de dependencia, los sistemas autonómicos deberán ser ampliados con criterios propios que redunden en beneficio del conjunto de servicios sociales, tratando de impedir que existan servicios sociales de primera (los vinculados a las situaciones de dependencia) y servicios sociales de segunda (los restantes), y evitando con ello la perniciosa distinción entre usuarios de primera y usuarios de segunda.

Conclusión

La implantación del SAAD ha puesto de manifiesto diversos problemas que obedecen a diferentes causas. Entre ellas, cabe destacar las erróneas previsiones acerca de los posibles beneficiarios de la Ley, el solapamiento de diferentes sistemas de ayudas como consecuencia de la no clarificación del tema competencial, la reiterada falta de análisis sobre los modelos de organización administrativa y la preterición de las Entidades Locales. Todo ello ha generado una evidente demora en la tramitación de los procedimientos administrativos y una inicial falta de financiación.

No obstante, la Ley va a propiciar una mayor «profesionalización» del sector, que obligará a replantear las relaciones entre las Administraciones Públicas y los agentes que operan en este ámbito, y, asimismo, va a desencadenar todo un proceso de reformas normativas en las Comunidades Autónomas, cuyo objeto será mejorar los sistemas de servicios sociales, lo que deberá redundar en beneficio no sólo de las personas integradas en el sistema SAAD sino también de cualesquiera otros titulares de derechos o usuarios de los servicios sociales.

Anexo
(Información estadística del SAAD)

SOLICITUDES
Situación a 1 de Abril de 2009.

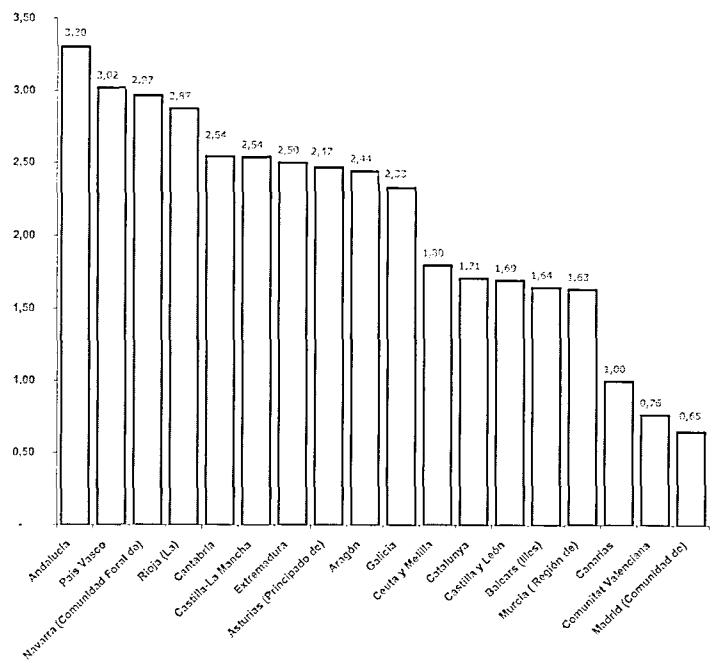
ÁMBITO TERRITORIAL	Solicitudes Registradas Nº	%
Andalucía	270.914	30,31
Aragón	32.392	3,62
Asturias (Principado de)	26.645	2,98
Balears (Illes)	17.648	1,97
Canarias	20.687	2,31
Cantabria	14.810	1,66
Castilla y León	43.320	4,85
Castilla-La Mancha	51.862	5,80
Catalunya	125.704	14,07
Comunitat Valenciana	38.332	4,29
Extremadura	27.428	3,07
Galicia	64.920	7,26
Madrid (Comunidad de)	40.455	4,53
Murcia (Región de)	23.240	2,60
Navarra (Comunidad Foral de)	18.398	2,06
País Vasco	65.155	7,29
Rioja (La)	9.127	1,02
Ceuta y Melilla	2.675	0,30
TOTAL	893.712	100,00

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

SOLICITUDES EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN DE LAS CCAA

Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	Población CCAA (1)		Solicitudes Registradas	
	Nº	%	Nº	% población
Andalucía	8.202.220	17,77	270.914	3,30
Aragón	1.326.918	2,87	32.392	2,44
Asturias (Principado de)	1.080.138	2,34	26.645	2,47
Balears (Illes)	1.072.844	2,32	17.648	1,64
Canarias	2.075.968	4,50	20.687	1,00
Cantabria	582.138	1,26	14.810	2,54
Castilla y León	2.557.330	5,54	43.320	1,69
Castilla-La Mancha	2.043.100	4,43	51.862	2,54
Catalunya	7.364.078	15,95	125.704	1,71
Comunitat Valenciana	5.029.601	10,90	38.332	0,76
Extremadura	1.097.744	2,38	27.428	2,50
Galicia	2.784.169	6,03	64.920	2,33
Madrid (Comunidad de)	6.271.638	13,59	40.455	0,65
Murcia (Región de)	1.426.109	3,09	23.240	1,63
Navarra (Comunidad Foral de)	620.377	1,34	18.398	2,97
País Vasco	2.157.112	4,67	65.155	3,02
Rioja (La)	317.501	0,69	9.127	2,87
Ceuta y Melilla	148.837	0,32	2.675	1,80
TOTAL	46.157.822	100,00	893.712	1,94



(1) Cifras INE de población referidas al 01/01/2008. Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre.

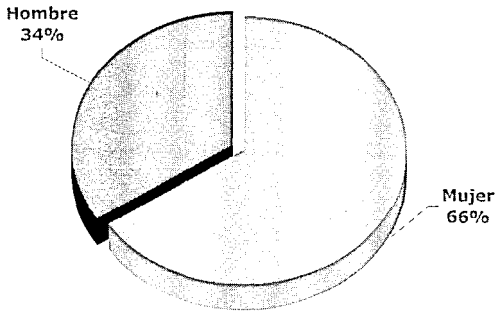
ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

PERFIL DE LA PERSONA SOLICITANTE: SEXO Y EDAD

Situación a 1 de Abril de 2009.

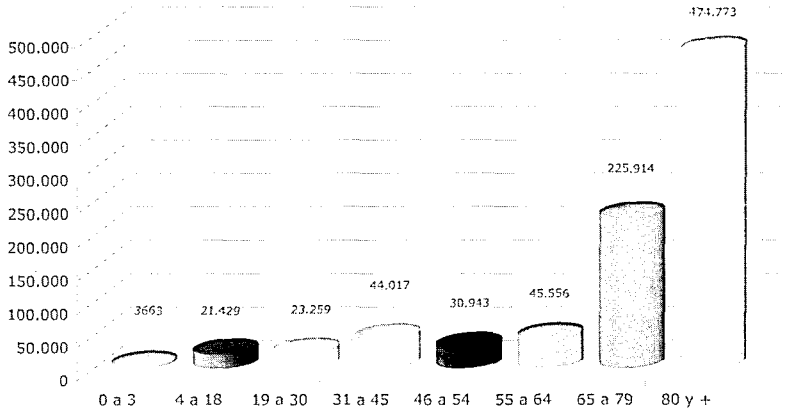
SEXO	TRAMO DE EDAD																TOTAL	
	Sin especificar		0 a 3		4 a 18		19 a 30		31 a 45		46 a 54		55 a 64		65 a 79		80 y +			
	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]	Nº	%[1]
Mujer	6.765	*1,20*	1.713	*0,30*	9.092	*1,61*	10.319	*1,82*	19.658	*3,48*	14.757	*2,61*	23.214	*4,10*	140.739	*24,89*	339.254	*59,99*	**565.511**	*100,00*
Hombre	3.289	*1,12*	1.887	*0,64*	11.940	*4,06*	12.158	*4,13*	22.714	*7,72*	15.254	*5,18*	21.263	*7,23*	80.870	*27,49*	124.850	*42,43*	**294.225**	*100,00*
Sin especificar	14.104	*41,51*	63	*0,19*	397	*1,17*	782	*2,30*	1.645	*4,84*	932	*2,74*	1.079	*3,18*	4.305	*12,67*	10.669	*31,40*	**33.976**	*100,00*
TOTAL	24.158	*2,70*	3.663	*0,41*	21.429	*2,40*	23.259	*2,60*	44.017	*4,93*	30.943	*3,46*	45.556	*5,10*	225.914	*25,28*	474.773	*53,12*	893.712	*100,00*

Solicitantes por sexo



* Porcentaje calculado sobre datos conocidas,obviando las datos sin especificar.

Solicitantes por tramo de edad



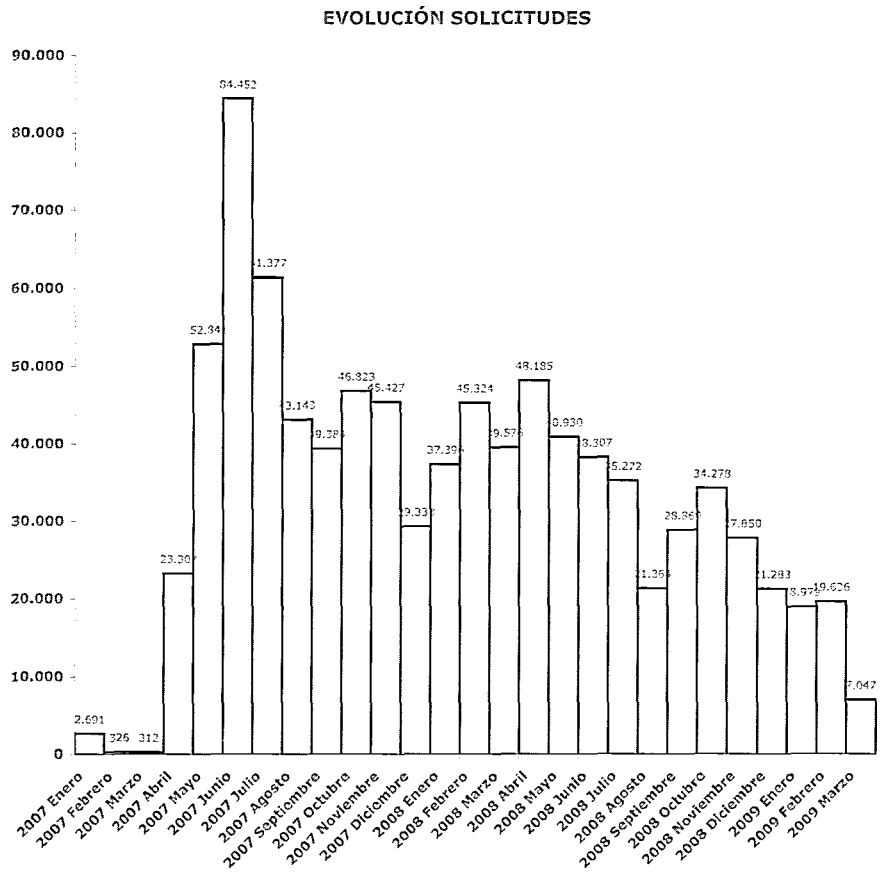
[1] Calculado sobre el total de cada sexo

ELABORACIÓN: IMSERSO. Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

EVOLUCION MENSUAL DE LAS SOLICITUDES

Situación a 1 de Abril de 2009.

PERÍODO	SOLICITUDES Nº	%
2007 Enero	2.691	0,30
2007 Febrero	326	0,04
2007 Marzo	312	0,03
2007 Abril	23.307	2,61
2007 Mayo	52.841	5,91
2007 Junio	84.452	9,45
2007 Julio	61.377	6,87
2007 Agosto	43.143	4,83
2007 Septiembre	39.384	4,41
2007 Octubre	46.823	5,24
2007 Noviembre	45.427	5,08
2007 Diciembre	29.333	3,28
2008 Enero	37.396	4,18
2008 Febrero	45.324	5,07
2008 Marzo	39.576	4,43
2008 Abril	48.185	5,39
2008 Mayo	40.930	4,58
2008 Junio	38.307	4,29
2008 Julio	35.272	3,95
2008 Agosto	21.364	2,39
2008 Septiembre	28.869	3,23
2008 Octubre	34.278	3,84
2008 Noviembre	27.850	3,12
2008 Diciembre	21.283	2,38
2009 Enero	18.979	2,12
2009 Febrero	19.636	2,20
2009 Marzo	7.047	0,79
TOTAL solicitudes (desde 01/01/2007)	893.712	100,00



ELABORACIÓN: IMSERSO. Servicio de Estadísticas de la Subdirección Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

DICTÁMENES

Situación a 1 de Abril de 2009.

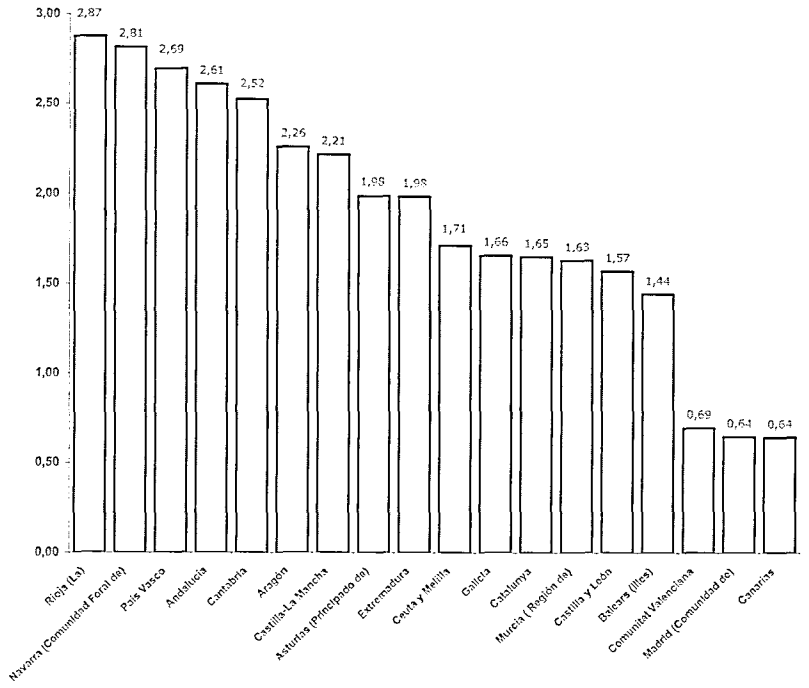
ÁMBITO TERRITORIAL	Solicitudes		Valoraciones realizadas		Dictámenes		Grado III		Grado II		TOTAL BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN	
	Nº	%	Nº	% solicitudes	Nº	% solicitudes	Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes
Andalucía	270.914	30,31	222.508	82,13	213.896	78,95	110.602	51,71	57.208	26,75	167.810	78,45
Aragón	32.392	3,62	29.942	92,44	29.942	92,44	16.547	55,26	8.153	27,23	24.700	82,49
Asturias (Principado de)	26.645	2,98	21.436	80,45	21.436	80,45	11.669	54,44	5.070	23,65	16.739	78,09
Balears (Illes)	17.648	1,97	15.465	87,63	15.465	87,63	7.812	50,51	4.439	28,70	12.251	79,22
Canarias	20.687	2,31	15.661	75,70	13.312	64,35	8.718	65,49	2.679	20,12	11.397	85,61
Cantabria	14.810	1,66	14.694	99,22	14.694	99,22	7.396	50,33	3.637	24,75	11.033	75,09
Castilla y León	43.320	4,85	40.099	92,56	40.099	92,56	24.407	60,87	9.327	23,26	33.734	84,13
Castilla-La Mancha	51.862	5,80	47.222	91,05	45.228	87,21	24.878	55,01	12.343	27,29	37.221	82,30
Catalunya	125.704	14,07	121.353	96,54	121.353	96,54	75.055	61,85	29.113	23,99	104.168	85,84
Comunitat Valenciana	38.332	4,29	34.882	91,00	34.882	91,00	25.195	72,23	7.436	21,32	32.631	93,55
Extremadura	27.428	3,07	24.089	87,83	21.752	79,31	12.887	59,25	4.690	21,56	17.577	80,81
Galicia	64.920	7,26	46.115	71,03	46.115	71,03	28.101	60,94	10.734	23,28	38.835	84,21
Madrid (Comunidad de)	40.455	4,53	40.437	99,96	40.437	99,96	23.654	58,50	12.129	29,99	35.783	88,49
Murcia (Región de)	23.240	2,60	23.224	99,93	23.224	99,93	15.720	67,69	7.504	32,31	23.224	100,00
Navarra (Comunidad Foral de)	18.398	2,06	17.458	94,89	17.458	94,89	5.937	34,01	5.503	31,52	11.440	65,53
País Vasco	65.155	7,29	58.110	89,19	58.110	89,19	25.464	43,82	14.931	25,69	40.395	69,51
Rioja (La)	9.127	1,02	9.127	100,00	9.127	100,00	5.715	62,62	2.259	24,75	7.974	87,37
Ceuta y Melilla	2.675	0,30	2.547	95,21	2.547	95,21	912	35,81	790	31,02	1.702	66,82
TOTAL	893.712	100,00	784.369	87,77	769.077	86,05	430.669	56,00	197.945	25,74	628.614	81,74

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

DICTÁMENES EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN DE LAS CCAA

Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	Población CCAA (1)		Dictámenes	
	Nº	%	Nº	% población CCAA
Andalucía	8.202.220	17,77	213.896	2,61
Aragón	1.326.918	2,87	29.942	2,26
Asturias (Principado de)	1.080.138	2,34	21.436	1,98
Balears (Illes)	1.072.844	2,32	15.465	1,44
Canarias	2.075.968	4,50	13.312	0,64
Cantabria	582.138	1,26	14.694	2,52
Castilla y León	2.557.330	5,54	40.099	1,57
Castilla-La Mancha	2.043.100	4,43	45.228	2,21
Catalunya	7.364.078	15,95	121.353	1,65
Comunitat Valenciana	5.029.601	10,90	34.882	0,69
Extremadura	1.097.744	2,38	21.752	1,98
Galicia	2.784.169	6,03	46.115	1,66
Madrid (Comunidad de)	6.271.638	13,59	40.437	0,64
Murcia (Región de)	1.426.109	3,09	23.224	1,63
Navarra (Comunidad Foral de)	620.377	1,34	17.458	2,81
País Vasco	2.157.112	4,67	58.110	2,69
Rioja (La)	317.501	0,69	9.127	2,87
Ceuta y Melilla	148.837	0,32	2.547	1,71
TOTAL	46.157.822	100,00	769.077	1,67



(1) Cifras INE de población referidas al 01/01/2008. Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre.

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

GRADOS Y NIVELES

Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	DICTÁMENES		GRADO III Nivel 2		GRADO III Nivel 1		GRADO II Nivel 2		GRADO II Nivel 1		GRADO I Nivel 2		GRADO I Nivel 1		SIN GRADO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Andalucía	213.896	27,81	62.415	29,18	48.187	22,53	26.771	12,52	30.437	14,23	15.451	7,22	17.012	7,95	13.623	6,37
Aragón	29.942	3,89	8.411	28,09	8.136	27,17	3.045	10,17	5.108	17,06	1.799	6,01	1.865	6,23	1.578	5,27
Asturias (Principado de)	21.436	2,79	6.636	30,96	5.033	23,48	2.094	9,77	2.976	13,88	1.429	6,67	1.784	8,32	1.484	6,92
Balears (Illes)	15.465	2,01	3.589	23,21	4.223	27,31	1.911	12,36	2.528	16,35	1.197	7,74	1.106	7,15	911	5,89
Canarias	13.312	1,73	5.320	39,96	3.398	25,53	1.513	11,37	1.166	8,76	750	5,63	584	4,39	581	4,36
Cantabria	14.694	1,91	4.146	28,22	3.250	22,12	1.871	12,73	1.766	12,02	1.113	7,57	1.140	7,76	1.408	9,58
Castilla y León	40.099	5,21	13.474	33,60	10.933	27,27	4.956	12,36	4.371	10,90	2.653	6,62	2.207	5,50	1.505	3,75
Castilla-La Mancha	45.228	5,88	12.307	27,21	12.571	27,79	5.147	11,38	7.196	15,91	2.677	5,92	3.118	6,89	2.212	4,89
Catalunya	121.353	15,78	36.566	30,13	38.489	31,72	15.235	12,55	13.878	11,44	5.896	4,86	6.693	5,52	4.596	3,79
Comunitat Valenciana	34.882	4,54	13.338	38,24	11.857	33,99	4.911	14,08	2.525	7,24	641	1,84	789	2,26	821	2,35
Extremadura	21.752	2,83	6.965	32,02	5.922	27,23	1.772	8,15	2.918	13,41	1.181	5,43	1.445	6,64	1.549	7,12
Galicia	46.115	6,00	16.100	34,91	12.001	26,02	5.780	12,53	4.954	10,74	2.452	5,32	2.831	6,14	1.997	4,33
Madrid (Comunidad de)	40.437	5,26	13.127	32,46	10.527	26,03	8.988	22,23	3.141	7,77	2.340	5,79	2.312	5,72	2	0,00
Murcia (Región de)	23.224	3,02	8.661	37,29	7.059	30,40	3.815	16,43	3.689	15,88	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Navarra (Comunidad Foral de)	17.458	2,27	3.573	20,47	2.364	13,54	2.334	13,37	3.169	18,15	1.987	11,38	2.695	15,44	1.336	7,65
País Vasco	58.110	7,56	11.713	20,16	13.751	23,66	6.974	12,00	7.957	13,69	5.084	8,75	6.707	11,54	5.924	10,19
Rioja (La)	9.127	1,19	3.461	37,92	2.254	24,70	1.106	12,12	1.153	12,63	409	4,48	465	5,09	279	3,06
Ceuta y Melilla	2.547	0,33	435	17,08	477	18,73	307	12,05	483	18,96	243	9,54	291	11,43	311	12,21
TOTAL	769.077	100,00	230.237	29,94	200.432	26,06	98.530	12,81	99.415	12,93	47.302	6,15	53.044	6,90	40.117	5,22

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

PRESTACIONES

Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	Identificadas en PIA																		Pendientes de identificar en PIA		TOTAL	
	Prevención Dependencia y Promoción A.Personal		Teleasistencia		Ayuda a Domicilio		Centros de Día/Noche		Atención Residencial		P.E Vinculada Servicio		P.E Cuidados Familiares		P.E Asist. Personal		TOTAL					
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Andalucía	7	0,00	12.964	7,73	36.884	21,98	5.706	3,40	13.353	7,96	2.168	1,29	53.910	32,13	25	0,01	125.017	74,50	42.793	25,50	167.810	100
Aragón	0	0,00	0	0,00	0	0,00	561	2,27	2.625	10,63	2.068	8,37	7.670	31,05	0	0,00	12.924	52,32	11.776	47,68	24.700	100
Asturias (Principado de)	0	0,00	27	0,16	575	3,44	468	2,80	3.044	18,19	468	2,80	4.604	27,50	1	0,01	9.187	54,88	7.552	45,12	16.739	100
Illes Balears	0	0,00	0	0,00	0	0,00	228	1,86	858	7,00	31	0,25	3.053	24,92	3	0,02	4.173	34,06	8.078	65,94	12.251	100
Canarias	0	0,00	0	0,00	0	0,00	371	3,26	432	3,79	11	0,10	1.455	12,77	0	0,00	2.269	19,91	9.128	80,09	11.397	100
Cantabria	0	0,00	1	0,01	346	3,14	607	5,50	2.170	19,67	0	0,00	4.100	37,16	0	0,00	7.224	65,48	3.809	34,52	11.033	100
Castilla y León	792	2,35	243	0,72	1.797	5,33	1.168	3,46	6.775	20,08	4.495	13,32	7.503	22,24	31	0,09	22.804	67,60	10.930	32,40	33.734	100
Castilla-La Mancha	24	0,06	672	1,81	124	0,33	308	0,83	5.137	13,80	296	0,80	10.168	27,32	4	0,01	16.733	44,96	20.488	55,04	37.221	100
Catalunya	0	0,00	2	0,00	3.664	3,52	590	0,57	5.525	5,30	8.119	7,79	28.760	27,61	15	0,01	46.675	44,81	57.493	55,19	104.168	100
Comunitat Valenciana	1	0,00	0	0,00	0	0,00	580	1,78	10.448	32,02	617	1,89	6.120	18,76	0	0,00	17.766	54,45	14.865	45,55	32.631	100
Extremadura	274	1,56	281	1,60	1.099	6,25	313	1,78	2.554	14,53	1.106	6,29	1.744	9,92	0	0,00	7.371	41,94	10.206	58,06	17.577	100
Galicia	98	0,25	98	0,25	2.788	7,18	712	1,83	3.752	9,66	1.169	3,01	15.356	39,54	24	0,06	23.997	61,79	14.838	38,21	38.835	100
Madrid (Comunidad de)	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.186	6,11	13.431	37,53	11	0,03	1.227	3,43	0	0,00	16.855	47,10	18.928	52,90	35.783	100
Murcia (Región de)	0	0,00	4	0,02	0	0,00	0	0,00	129	0,56	181	0,78	5.329	22,95	0	0,00	5.643	24,30	17.581	75,70	23.224	100
Navarra (Comunidad Foral de)	0	0,00	116	1,01	0	0,00	177	1,55	1.161	10,15	1.135	9,92	6.372	55,70	1	0,01	8.962	78,34	2.478	21,66	11.440	100
País Vasco	0	0	3.237	8,01	5.422	13,42	4.346	10,76	9.072	22,46	837	2,07	10.339	25,59	350	0,87	33.603	83,19	6.792	16,81	40.395	100
La Rioja	18	0	212	2,66	600	7,52	464	5,82	825	10,35	139	1,74	1.492	18,71	0	0,00	3.750	47,03	4.224	52,97	7.974	100
Ceuta y Melilla	0	0,00	72	4,23	64	3,76	16	0,94	64	3,76	53	3,11	785	46,12	0	0,00	1.054	61,93	648	38,07	1.702	100
TOTAL	1.214	0,19	17.929	2,85	53.363	8,49	18.801	2,99	81.355	12,94	22.904	3,64	169.987	27,04	454	0,07	366.007	58,22	262.607	41,78	628.614	100

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

Bibliografía básica

ALONSO SECO, J. M. Y GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000), *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, BOE, 2ª edición.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L. (1992), *El régimen jurídico de la Acción Social Pública*, Oñati, IVAP.

BERNAL, M. A. (2006), «La incidencia de la contratación pública en la gestión de los servicios sociales», Revista Aragonesa de administración Pública, 29, págs. 205 y ss.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1988), *La Acción Social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Zaragoza, DGA.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996), *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, CEDECS.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2006), «Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón», Revista Aragonesa de administración Pública, 29, págs. 75 y ss.

MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M. A. (1999), *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Barcelona, CEDECS.

MORENO REBATO, M. (2002), *El régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

PEMÁN GAVÍN, J. (2003 a) «El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa», Revista Aragonesa de Administración Pública, 23, págs. 41 y ss.

PEMÁN GAVÍN, J. (2003 b), «*Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial*», Revista de Administración Pública, 161, págs. 239 y ss.

SÁENZ ROYO, E. (2003), *Estado Social y descentralización política (Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España)*, Madrid, Civitas.

SEMPERE Navarro, A. V. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (2007), *Ley de Dependencia*, Cizur Menor, Aranzadi.

TORNOS MAS, J. (2004), «*Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público*», Cuadernos de Derecho Local, núm. 6, pásg. 7 y ss.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2002) La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho), Valencia, Tirant lo Blanch.

CAJAS DE AHORROS

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz

Introducción

Disculpará el amable lector que se comience recordando lo que todos sabemos (y sufrimos): 2008 ha sido, para la economía y en especial para los sistemas financieros, un año especial. Especialmente malo, quiero decir. Y además en todas partes, empezando por *Wall Street*. Los nombres de *Lehmann* (15 de septiembre) y *Madoff* (15 de diciembre) lo dicen todo. Lo que ha provocado que el Gobierno Federal se haya visto de súbito apoderado con unas facultades –incluso para entrar en el capital de las entidades financieras– que hasta entonces, y en el contexto del capitalismo americano, hubiesen resultado, tanto por su intensidad como por las sumas movilizadas, poco menos que impensables. Pero todos o casi todos los que conocen el paño han considerado que, dada la magnitud del problemón, resultaba indispensable, para las entidades financieras, someter su actividad a una regulación, si no más intensa, sí al menos de más calidad.

España, por supuesto, no ha quedado al margen del seísmo. No sólo eso: aunque por doquier blasonemos de la eficiencia de nuestro modelo supervisor y de la solvencia a prueba de bomba de tal o cual Banco, nadie puede ignorar que el brutal estallido de la burbuja inmobiliaria tiene que golpear con especial crudeza a los modelos económicos en los que el ladrillo ocupa el lugar central. También el Gobierno español se ha visto llamado a proveerse de poderes especiales: apenas hará falta mencionar los varios Reales Decretos-leyes de los últimos meses del ejercicio, entre los que, a mi juicio, destaca el 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo de Adquisición de Activos Financieros, a cuya protección pueden acudir –y de hecho han acudido– todas las entidades de crédito. Las Cajas de Ahorros, por supuesto, entre ellas.

Aquí era donde había que llegar: las Cajas de Ahorros españolas. Son 45 en total y han vivido en los últimos treinta años un periodo de extraordinaria expansión (correlato natural, por otra parte, del florecimiento de la propia economía de la piel de toro). Baste recordar el hecho de que, así tengan su origen y su sede, por ejemplo, en Madrid, en Cataluña o en Valencia, hoy todas o casi todas las Cajas disponen de sucursales y por ende de presencia operativa en (casi) cualquier lugar del territorio patrio. Pero ese mismo desarrollo, ¡ay!, es lo que les ha hecho, cuando las cosas han venido mal dadas, especialmente vulnerables: porque se trata de sujetos que, como es sabido, no tienen propiamente capital –que es lo que más se echa hoy en falta– y porque además están más expuestas que nadie al negocio inmobiliario. Algunos datos ofrecidos por el Banco de España pueden resultar muy ilustrativos. Del billón de Euros (en cifras redondas) en créditos concedidos en 2008 por el sistema financiero español, 479.943 millones fueron a

parar a promotores y constructores. Pues bien: de esa cifra total, 243.456 corresponden a las Cajas y sólo 197.782 a los Bancos. Y eso sin contar las hipotecas a particulares. Que la morosidad se esté enseñando con las Cajas es, en suma, algo que hubiera podido preverse. Estaba escrito.

Así las cosas, no debe sorprender que durante 2008 se haya puesto en cuestión todo lo que tiene que ver con las Cajas de Ahorro españolas: tanto su peculiarismo modelo institucional, al que en seguida iremos, como el propio mapa de las entidades. Por todas partes, empezando por los representantes del Banco de España, se insiste en que hay que avanzar en el camino de la despolitización y que, adicionalmente, las actuales 45 entidades son demasiadas: había que abrir un proceso de fusiones para que al final sólo quedaran en torno a unas 20. Y no faltan quienes postulan otras cosas adicionales, como el fortalecimiento de los elementos que pueden hacer que estas entidades se acerquen a las sociedades de capital (con las cuotas participativas –una suerte de acciones sin derechos políticos, para decirlo en dos palabras– en un lugar muy destacado) o, en fin, la recuperación por el propio Banco de España de todas las potestades en materia de supervisión y control. Incluyendo, como es evidente, la autorización de las fusiones, así puedan ser de transfronterizas.

Breve referencia al vigente sistema institucional de las Cajas

No es este el momento de extenderse en la explicación del modelo institucional resultante de la famosa LORCA de 1985, que tiene ya casi cinco lustros y que, en la última década, el legislador estatal se ha limitado a apenas retocar. Mencionemos a título de mero recordatorio la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero; la Ley 26/2003, de 17 de julio, popularmente conocida como Ley de transparencia; o, en fin, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social: la última, por cierto, de las llamadas «leyes de acompañamiento». Una normativa estatal, en fin, que se ciñe a lo básico, y que por tanto debe ser completada con lo dispuesto en las normas legales de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con un reparto de los campos de juego que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando sobre todo a partir de la conocidísima –y citadísima– Sentencia 49/1988, de 22 de marzo.

Se insiste en que este modesto trabajo no es el lugar idóneo para desarrollarlo todo. Pero algo hay que explicar. En el esquema existente, todo gira sobre la composición del órgano *soberano*, que es la Asamblea General. En la versión inicial de 1985, había –partiendo de la idea de que la Caja era literalmente una *res nullius*– cuatro grupos de representación, cada uno de los cuales tenía un porcentaje fijo: corporaciones municipales (40), «impositores» –el término no puede ser más arcaico– (44), fundadores (11) y empleados (5). Pero el Tribunal Constitucional consideró que tamaña rigidez no estaba en el ámbito de disposición del legislador central, que, en consecuencia, hubo de dotar al art. 2.3. de unas hechuras más flexibles. En el siguiente sentido:

– Los famosos cuatro grupos han dejado de constituir un *numerus clausus*: «La representación de los intereses colectivos en la Asamblea General se llevará a

efecto mediante la participación *al menos* de los grupos siguientes (...)». El quinto grupo, que ha sido colado por casi todos los legisladores territoriales, es precisamente el de los representantes directos de la Comunidad Autónoma donde la Caja tiene su sede.

– Siendo así las cosas, las cuotas fijadas por el legislador estatal no pueden ser fijas. Sólo se fijan máximos y mínimos: entre un 25 y un 50% para el grupo de impositores y entre un 5 y un 15 para el de empleados.

– Pero, en 2003, se introdujo otra cosa, pensando sobre todo en el hecho de que, como se acaba de indicar, las Cajas de Ahorro, pese a su siempre proclamada vocación territorial –lo que, de hecho, quiere decir regional–, tienen ya oficinas en todas partes. En tal caso, la distribución asignada a cada uno de los grupos (salvo los del fundador y los empleados, amén del que, en su caso, pueda corresponder directamente a la Comunidad Autónoma como tal) debe ser «proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas».

– En fin, el sistema contiene una cláusula de cierre que puede entenderse como una suerte de límite cuantitativo a la politización, y que opera en todos los Órganos de Gobierno y no sólo en la Asamblea General: «La representación de las Administraciones Públicas y entidades y corporaciones de derecho público en sus órganos de gobierno, incluida la que corresponda a la entidad fundadora cuando ésta tenga la misma naturaleza, no podrá superar en su conjunto el 50% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos», y además «teniendo que estar representadas todas las entidades y corporaciones».

Por supuesto que la Asamblea General es un órgano multitudinario que no tiene ni puede tener funciones gestoras. Para eso está el Consejo de Administración –a cuya cabeza se halla un Presidente que puede ser del tipo de los ejecutivos–. Y sin perjuicio, como es obvio, de la existencia de una Dirección General de la que se espera –ya tocaba– que aporte los indispensables elementos de profesionalización.

Ese es, en apretada síntesis, el esquema de gobierno de las Cajas de Ahorros. Pero no nos engañemos. La mera transcripción literal de las normas, aun cuando resultase exhaustivo, no sirve para dar cuenta cabal de la realidad de quién manda en las Cajas. Acerca de lo cual resulta indispensable excursionar, de nuevo con toda brevedad, por otros campos conceptuales.

Bien lejos del ánimo del autor de estas líneas se encuentra la osadía de aprovechar esta comprometida ocasión para escaparse mediante el socorrido método de la huída a los majestuosos dominios de la Teoría del Estado, la poderosa *Staatslehre* de la doctrina alemana. Baste indicar que, como se sabe, es allí donde se han elaborado los adjetivos que se emplean para calificar a las distintas modalidades de la forma política estatal: Estado policía, o de Derecho, o Social y Democrático de Derecho –la abigarrada expresión de la Ley Fundamental de Bonn que tanta fortuna hizo–, o Federal, o lo que quiera que sea.

De esas fuentes bebió, como es notorio, el autor de la Constitución Española de 1978, cuyos primeros preceptos reproducen incluso literalmente algunas de esas palabras. Pero, treinta años largos más tarde, si acaso nuestro Estado tiene

dos rasgos estructurales por encima de todos los demás, ellos serían los que consisten en responder a las nociones de «Estado de las Autonomías» presente, aunque sólo con el grado de incoación, en el art. 2– y de «Estado de partidos», a los cuales se refiere, como igualmente se sabe, el nunca suficientemente glosado art. 6.

Pero estamos hablando de Cajas de Ahorros y por tanto me podré desviar muy poco de lo que es mi objeto. Ahora bien, lo que precisamente sucede es que las Cajas de Ahorro españolas de 2008 –tanto su diseño institucional como su mapa– no resultan comprensibles al margen de las poderosísimas dinámicas del Estado de las Autonomías y del que también es un Estado de partidos políticos. Con lo primero, me refiero específicamente al fenómeno de que –guste o no, que ese es otro cantar–, los Gobiernos de la Comunidad Autónoma de turno, sea cual fuere su color político y así lo diga o no el Estatuto de turno, propenden a generar a su alrededor lo que podría verse como una suerte de campo magnético que atrae a cuantas instituciones *independientes*, o incluso estrictamente privadas, existen y actúan en su territorio: pensemos en las Universidades, o en los Colegios Profesionales, o en las Cámaras de Comercio, o incluso en las asociaciones empresariales, otrora tan combativas y hoy en muchas ocasiones reducidas al papel de *claque* del gobernante de turno del lugar. Pero nuestro Estado lo es, en segundo lugar, de partidos, cuyos militantes, como vemos a diario, no sólo ocupan sus lugares naturales –Asambleas y Gobiernos de Comunidades Autónomas y órganos dirigentes de los Ayuntamientos–, sino también, como los gases, aquellos otros por los que, por no tener dueño conocido, la expansión resulta posible. La referencia al Consejo General del Poder Judicial constituye uno (aunque con especial valor) de los ejemplos posibles.

Sólo una apostilla para terminar este punto. En España existen, sí, Comunidades Autónomas, pero también Ayuntamientos. Y a veces estos son, en proporción, muy poderosos cuantitativamente. Pensemos en las ciudades capitalinas de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales: Murcia, Santander, Logroño o claro es, Madrid. En tales casos, el conflicto de poder entre la región y el municipio está servido, incluso si el partido político que manda en ambas instancias es el mismo. Y sucede que el legislador territorial no siempre se resiste a las tentaciones de practicar el *gerrymandering*. En la región murciana, en el lejano 1988, gobernaban los socialistas, pero el municipio del mismo nombre se encontraba en manos populares. La Asamblea aprobó una Ley con un art. 12.d) con el siguiente texto:

> «En ningún caso dispondrá una Corporación Local de un número de Consejeros Generales superior al 20% del número total de Consejeros Generales representantes de las Corporaciones municipales».

Por supuesto que 50 Diputados nacionales del PP acudieron en queja al Tribunal Constitucional. La Sentencia 239/1992, de 17 de diciembre, no les dio la razón. De la citada previsión legal se proclamó en el Fundamento Jurídico 5 que «no carece de fundamento, desde el punto de vista de la finalidad democratizadora que debe presidir la regulación legal». Por dos motivos. De entrada, porque «(no) impone una representación de cada Corporación estrictamente proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos que la Caja de Ahorros correspondiente tenga o capte en su término municipal». Y ade-

más, porque no «puede considerarse ilegítima la opción del legislador favorable a asegurar la participación de un mayor número de Corporaciones municipales, sin que deba este Tribunal enjuiciar si el límite porcentual fijado es el más adecuado a la finalidad perseguida».

Muchos años después –ahora– iba a plantearse un debate parecido en Madrid. Luego lo veremos.

Cierro este *excursus*, que, por supuesto, se encuentra necesitado de toda suerte de matices y, como suele suceder, de excepciones que confirman la regla. Insisto en que omito juicios de valor, porque me estoy explicando en el plano del *ser*, no del *deber ser*.

Recuperemos, así pues, el hilo del discurso. Las Cajas de Ahorro españolas del año 2008 son hechura del Estado de las Autonomías y también del Estado de partidos. Quizá más que ninguna otra figura, porque rara vez se habrá podido encontrar la clase política territorial ante un bien más mostrenco. Prueba de ello es que sólo aquí las Comunidades Autónomas han podido, al mismo tiempo, configurarse como regulados y también como reguladores: o sea, entrar en sus órganos de gobierno (y hacerlo, además, de frente y a la luz del día) y también verse atribuidas potestades supervisoras sobre las mismas entidades, empleando el dato formal del domicilio de la correspondiente entidad como único punto de conexión. El art. 120 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), casi sus célebres cuatro apartados, resulta al respecto especialmente ilustrativo, y en tal sentido no habrá de sobrar su reproducción:

> «1. Corresponde a la Generalidad, en materia de Cajas de Ahorros con domicilio en Cataluña, la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución. Esta competencia incluye en todo caso:
>
> a) La determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados.
>
> b) El estatuto jurídico de los miembros de los órganos rectores y de los demás cargos de las Cajas de Ahorro.
>
> c) El régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro.
>
> d) El ejercicio de las potestades administrativas con relación a las fundaciones que creen.
>
> e) La regulación de las agrupaciones de Cajas de Ahorros con sede social en Cataluña.
>
> 2. Corresponde a la Generalidad, en materia de Cajas de Ahorro con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre la actividad financiera, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales, que incluye, en todo caso, la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las Cajas.
>
> Asimismo, la Generalidad efectuará el seguimiento del proceso de emisión y distribución de cuotas participativas, exceptuando los aspectos relativos al régi-

men de ofertas públicas de venta o suscripción de valores y admisión a negociación, a la estabilidad financiera y a la solvencia.

3. Corresponde a la Generalidad, en materia de cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas. Esta competencia incluye, en todo caso, el establecimiento de infracciones y sanciones adicionales en materias de su competencia.

4. La Generalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal, colabora en las actividades de inspección y sanción que el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España ejercen sobre las Cajas de Ahorro con domicilio en Cataluña.»

Pero entiéndaseme bien: eso mismo –se considere bueno o malo, insisto– ocurre en igual medida (sólo, si a un caso, con diferencias de mero matiz) en los otros lugares, así estén entre bambalinas los políticos de esta o aquella bandería. Y es que, en efecto, el Estado de las Autonomías y el Estado de partidos tienen unas dinámicas que, al menos hasta ahora, se han revelado literalmente imbatibles. Llevan 30 años arrasando. Y las Cajas de Ahorro son un terreno abonado.

Referencia a la legislación de la Comunidad de Madrid

Tan poderosas son en efecto esas dinámicas, y tan extendidas se hallan en la geografía y en el especto ideológico, que, repasando lo sucedido en este recién concluido –y, se insiste, tan crítico– ejercicio 2008, lo que nos encontramos es que la reforma legislativa –autonómica, porque las Cortes Generales han guardado silencio– de más calado no ha consistido en alinearse con lo que, en todo el orbe, la opinión ilustrada demanda –capitalización de las Cajas, profesionalización de su gestión, recentralización de las potestades de control en el Banco de España–. Lejos de ello, la correspondiente Asamblea parlamentaria –la madrileña, como el lector no ignora– lo que ha hecho es profundizar aún más en las dinámicas que ya conocemos. Hasta el punto de terciar en lo que no es sino una mera disputa interna de un partido político. A ese grado, sí, se ha terminado llegando. Y precisamente, además, en un momento como este.

De nuevo con toda economía de palabras, conviene exponer algunos de los rasgos de la normativa sobre Cajas de Ahorros –en realidad, sobre Caja, en singular, porque en la región de Madrid, aunque todo el mundo ha abierto sucursales, sólo halla su domicilio una de tales entidades– que se ha aprobado en el año 2008. Y que se embosca –art. 28 y Disposición Transitoria Séptima– dentro de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administración. La Ley de acompañamiento, sí, del Presupuesto regional.

Debe comenzarse recordando que la norma madrileña sustantiva fue la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, luego reformada por la Ley 3/ 2007, de 26 de julio. Una Ley, se insiste, «de caso único», porque sólo tiene un destinatario. Y bien, de la reforma de 2008 puede predicarse que supone un nuevo giro de la misma tuerca: casi podría decirse que lo que pretende es hacer diana no ya en una institución, sino incluso en una persona física.

Así las cosas, lo que ahora se ha modificado de la Ley regional de Cajas de Ahorros es sobre todo lo referente a los miembros de la Asamblea, los llamados «Consejeros Generales». El número total apenas cambia (321, frente a los 320 existentes hasta ahora). Pero sí se altera su composición. Veámoslo.

– El art. 29, que se ocupa de los «Consejeros elegidos por el sector de Corporaciones municipales», que se reducen de 100 a 80, pasa a articularse sobre la base de dos «circunscripciones electorales» –así literalmente llamadas–: la región madrileña y el resto del mundo. Y, además, tanto para calcular el número de lo que corresponde a cada circunscripción como para luego, a la hora de los cómputos individualizados, se introduce la noción de «depósitos ponderados». Lo primero viene regulado en el apartado 2, cuyo tenor literal es el siguiente:

> «El número de Consejeros Generales de este sector que corresponde a cada circunscripción electoral se distribuirá multiplicando el número de Consejeros del sector por el cociente que resulte de dividir los depósitos ponderados en cada circunscripción electoral por la suma de los depósitos ponderados de la Caja».

Con las siguientes explicaciones adicionales:

> «A los efectos de la determinación de la cifra de depósitos ponderados en cada circunscripción se multiplicarán los depósitos por la ratio depósitos por habitante y se dividirá por la totalidad de los depósitos ponderados de la Caja.
>
> Se considerará como número de habitantes, la suma del número de habitantes de los municipios, en cada caso, en los que la Caja tiene abierta oficina.
>
> Del resultado del cálculo anterior, se asignará a cada circunscripción un número de consejeros igual a la parte entera y se asignará uno más, en función de la parte decimal, ordenadas de mayor a menor, y hasta completar el número de consejeros del sector».

Y luego viene –apartado 3– «la distribución de los Consejeros Generales de este sector entre las diferentes Corporaciones municipales de cada circunscripción electoral en cuyo término tengan abiertas oficina la Caja». De nuevo se hacen los correspondientes malabarismos conceptuales y matemáticos, para concluir proclamado –y es la madre del cordero– que «no podrá corresponder a ninguna corporación local más del 30 por 100 de los Consejeros Generales integrados en el sector». Mucho menos, por supuesto, de lo que la pobladísima ciudad de Madrid representa en el conjunto de la región. El citado límite del 30% no obedece, en suma, a criterio de proporcionalidad alguno.

– El art. 30, que versa sobre los «Consejeros elegidos por el sector impositores» –de nuevo la palabra tan matusalénica–, cuyo número también se reduce (de 112 a 90) pasa a contener una regulación que otra vez se basa en (las mismas) dos «circunscripciones electorales».

– art. 31. «Consejeros designados por el sector de las personas o Entidades fundadoras».

– A la hora de ocuparse de los «Consejeros elegidos por el sector de la Asamblea de Madrid», que suben de 40 a 53, el art. 32 recupera, por supuesto, el espíritu de la proporcionalidad (según «la importancia numérica de los grupos polí-

ticos integrantes de la Cámara»). No falta, por supuesto, el consabido adorno («de entre personas de reconocido prestigio o experiencia en materias relacionadas con la actividad de las Cajas»).

– Por el texto del art. 34 («Consejeros designados por el sector de las Entidades representativas de los intereses colectivos», cuyo número se multiplica casi por dos: de 32 a 62) desfilan, por supuesto, todos los del más arriba citado campo magnético: Universidades, Patronales, Cámara de Comercio y demás.

– En fin, hay nuevas normas en lo relativo al Consejo de Administración (cuyos miembros serán elegidos por la Asamblea: art. 51.3) y a su Presidente. Si el Consejo quiere en lo sucesivo atribuirle funciones ejecutivas, necesitará acordarlo por mayoría absoluta: art. 63.3.a).

También se arbitran disposiciones sobre las (nuevas) Comisiones de Retribuciones y de Inversiones (art. 64 bis) y sobre la Comisión de Control (art. 68). Pero, por supuesto, donde de verdad aflora la pulsión última del legislador es en el régimen de transición. Se modifica la Disposición Transitoria Quinta del cuerpo legal sustantivo, y, en concreto, para dificultar la «reelección en caso de cumplimiento del periodo máximo de mandato». Además, en la última de las Disposiciones Transitorias de la Ley de 2008, se ordena que 2009 sea un año electoral («Renovación de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid»).

Pero volvamos a la composición de la Asamblea General. Si traducimos al román paladino las cabalísticas disposiciones normativas, los datos que obtenemos para los representantes municipales (ahora, sólo un total de 80, frente a los 100 anteriores) son los siguientes, tomados –es de suponer que a fecha 31 de diciembre de 2008– del recurso de inconstitucionalidad que, pese al precedente murciano de 1992, ha sido interpuesto por el Gobierno de la nación:

– Aplicando el sistema de proporcionalidad pura sobre la cifra de depósitos captados, a los municipios de la región madrileña le corresponderían 55 (el 68, 75%) y para los otros sólo quedarían 25 (31,25%). Pero con la nueva Ley las cosas son muy diferentes. Los números serán, respectivamente, 76 (el 95%) y sólo 4 (el 5%).

– Las cifras son aún más chocantes si las medimos en atención al *coste* de cada Consejero, medido en función de los millones de euros de depósitos que resultan necesarios: 485 para los municipios de la región y 4.242 para los de fuera.

A todo ello hay que sumar, además, la distorsión que se produce al ordenarse –el famoso 30%– la infrarrepresentación del municipio de Madrid.

Lo dicho: el mismísimo Elbridge Mander en persona, redivivo, no lo habría hecho mejor. Ese y no otro es el *petit jeu* en el que seguimos enzarzados.

Recapitulación

El Tribunal Constitucional, en su día, dictará sobre la nueva norma madrileña la Sentencia que le parezca oportuna. Podrá ahondar en la senda de la complacencia para con los legisladores regionales (de nuevo la cita murciana resulta

obligada) o podrá voltearse y, por fin, poner un hasta aquí a este tipo de planteamientos. Pero el problema no es ese. Estamos –volvamos a lo explicado al inicio– ante una grandísima crisis financiera mundial que, dicho sin hipérbole, carece de precedentes. Los líderes del llamado «Grupo de los 20», reunidos en Londres el 2 de abril de 2009, han proclamado, entre otras cosas, lo siguiente:

> «13. Los grandes fallos en el sector financiero y en la regulación y supervisión financieras fueron causas fundamentales de la crisis. La confianza no se recuperará hasta que no reconstruyamos la confianza en nuestro sistema financiero mundial requiere».

Hubo incluso una Declaración Anexa sobre el «Fortalecimiento del sistema financiero» donde, entre otras cosas, se acordó «tomar medidas, una vez asegurada la recuperación, para mejorar la calidad, la cantidad y la coherencia internacional del capital en el sistema bancario». Basilea II, en síntesis, se ha quedado atrás.

De las Cajas de Ahorro de España puede predicarse, dicho sea con carácter general y sin apuntar a nadie, que se encuentran doblemente afectadas por la crisis: porque son de España (el país del ladrillo) y porque son Cajas de Ahorros (no tienen capital y, además, desde 1985 se encuentran a merced de los políticos del terruño). El modelo LORCA ha podido tener, sí, aspectos positivos, pero todo parece indicar que, a estas alturas, hay que reconsiderarlo de arriba abajo. Y la experiencia (y la estructura constitucional de la propia distribución de poderes) conduce a que en estos momentos sea difícil que la solución pueda encontrarse en los legisladores de las Comunidades Autónomas. Es al legislador estatal al que hay que emplazar. Costará trabajo convencerle, sin duda, de que sus *cuates* del partido (el que sea) deben perder esta o aquella bicoca. Pero la alternativa –dejar las cosas como están, y limitarse a tal o cual retoque– es muchísimo peor para todos.

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Julio López Laborda

Introducción

El 30 de diciembre de 2008 se hacía público el documento titulado «Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía (Propuesta base para un acuerdo)».[1] En él se recogen los objetivos, los principios y la estructura básica de la propuesta de reforma del sistema de financiación formulada por el Gobierno central. Mi objetivo, con este trabajo, es presentar con algún detalle los aspectos más destacados de esta propuesta, comparándola con el vigente modelo de financiación autonómica. A tal fin, en la sección segunda se resumen los elementos básicos del modelo actualmente en vigor y se recuerdan sus deficiencias más señaladas. En la sección tercera se describe la propuesta del Gobierno central y se valora en qué medida corrige los problemas del sistema actual. Esta evaluación tiene que ser, forzosamente, provisional, dado que el documento examinado es muy impreciso en muchos de los elementos sustanciales del modelo que se diseña. La sección cuarta del trabajo resume sus principales conclusiones.

El vigente modelo de financiación autonómica: estructura y problemas[2]

La estructura básica del vigente modelo de financiación autonómica se articula en torno a tres elementos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En primer lugar, en el año base del sistema (en la última revisión, 1999) se cuantifican las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (que identificaremos como NG_{i0}), es decir, el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de servicios de su competencia que las restantes. A tal fin, el modelo distingue tres bloques de competencias. El primero corresponde a las competencias comunes y, a su vez, se subdivide en un fondo general y dos fondos especiales. En el fondo general, las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma se determinan mediante las variables de población (con una ponderación del 94%), superficie (4,2%), dispersión (1,20%) e insularidad (0,60%), más una cuantía fija por Comunidad Autónoma. El resultado de este reparto se corrige –y desvirtúa– con la aplicación de dos fondos especiales («para paliar la escasa densidad de población» y «de renta relativa»), una garantía de míni-

1. El texto íntegro puede consultarse en http://www.meh.es/Documentacion/Publico/Gabinete Ministro/Varios/30-12-08%20Documento%20propuesta%20acuerdo%20financiación.pdf.

2. Esta sección está basada en López Laborda (2006a, 2006b, 2007, 2008).

mos (es decir, de la financiación percibida en el año base por cada comunidad con el anterior modelo de financiación) y determinadas reglas de modulación.

El segundo bloque de financiación comprende las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que, hasta 2001, se financiaban al margen del modelo general de financiación autonómica. También consta de un fondo general y dos fondos específicos («Programa de ahorro en incapacidad temporal» y «Fondo de cohesión sanitaria»). En el fondo general, las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas se determinan en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

El tercer bloque corresponde a las competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. La variable de reparto es la población mayor de 65 años. Tanto en este bloque como en el anterior se reitera la garantía de mínimos que hemos explicado más arriba.

Una vez cuantificadas las necesidades de gasto globales de cada Comunidad Autónoma, se determina qué rendimiento puede obtener ésta de sus tributos cedidos y tasas afectas, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás comunidades (la llamada «recaudación normativa», TC^*_{i0}). Finalmente, por diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a la comunidad en concepto de fondo de suficiencia (FS_{i0}). Es decir:

$$FS_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} \gtrless 0$$

[1]

Para algunas Comunidades Autónomas (Baleares y Madrid), los ingresos tributarios potenciales superan a las necesidades de gasto. En este caso, la transferencia de nivelación es negativa, y se dirige desde esas Comunidades Autónomas hacia el nivel central del Estado.

El fondo de suficiencia es una genuina transferencia de nivelación, destinada a garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Es decir, por un lado, que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea el mismo para todas las comunidades (y, además, que sea igual a la unidad):

$$\frac{FS_j + TC^*_j}{NG_j} = \frac{FS_k + TC^*_k}{NG_k} = 1, \ \forall j, k$$

[2]

Y por otro lado, que ese cociente también sea el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central (cuyos ingresos tributarios y necesidades de gasto son, respectivamente, T^*_c y NG_c):

$$\frac{\sum_{i=1}^{15} (FS_i + TC^*_i)}{\sum_{i=1}^{15}} = \frac{T^*_c - \sum_{i=1}^{15} FS_i}{NG_c}$$

[3]

Este esquema presenta, no obstante, algunas deficiencias que vamos a señalar a continuación. En primer lugar, aunque, ciertamente, la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas está basada –ya desde 1987– en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada, el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables.

Por un lado (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas. Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica acordadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), se ha impuesto la condición de que ninguna Comunidad Autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces: la garantía de mínimos o de respeto del statu quo.

Aunque todas las Comunidades Autónomas hayan aceptado que la cifra resultante de este procedimiento coincide con sus necesidades de gasto, es indudable que esta metodología es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las Comunidades Autónomas para prestar a sus residentes niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ya en el año base se incumpla la expresión [2] y, por ende, no pueda garantizarse el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, también resulta muy discutible la metodología aplicada para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» (Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tasas sobre el juego) y de las tasas afectas a los servicios transferidos.

En el año base de 1999, tal recaudación se obtiene a partir del rendimiento real de los tributos cedidos en el año en que se produce la cesión (que se inicia a principios de los ochenta), actualizado anualmente a la misma tasa que la participación en ingresos del Estado. A partir de 1999, ese importe evoluciona al mismo ritmo que el fondo de suficiencia. El método no parece satisfactorio, porque produce una diferencia muy importante entre la recaudación normativa y la realmente obtenida por las Comunidades Autónomas (a favor de estas últimas), que sólo en parte puede venir explicada por el ejercicio autonómico de las competencias normativas y de gestión en los tributos cedidos.

El tercer defecto del modelo de financiación tiene que ver con su comportamiento dinámico. El fondo de suficiencia no se recalcula cada año. En general, para cualquier año t posterior al año base, su importe se obtiene aplicando al fondo correspondiente al año base el índice de crecimiento de la recaudación estatal por los impuestos del Estado equivalentes a los cedidos a las Comunidades Autóno-

mas (los *ITE*, Ingresos Tributarios del Estado: IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación):

$$FS_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0}$$

[4]

En consecuencia, los ingresos que la Comunidad Autónoma *i* percibirá en el año *t* estarán constituidos por la suma del fondo de suficiencia y por la recaudación *efectiva* por los tributos cedidos (y no por la *normativa*, que sólo se utiliza para calcular el fondo de suficiencia en el año base):

$$R_{it} = FS_{it} + TC_{it} = FS_{i0} \cdot \frac{ITE_t}{ITE_0} + TC_{it}$$

[5]

Implícitamente, el sistema está asumiendo que tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios normativos van a crecer en todas las Comunidades Autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los ITE, lo que permitirá mantener los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo. Pero la realidad se ha encargado de desmentir esta hipótesis, mostrando, en primer lugar, tasas de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido al desigual crecimiento de la población) diferentes entre comunidades, y, en segundo lugar, un crecimiento de las necesidades de gasto de algunos servicios superior a los ITE. Por tanto, los recursos básicos no pueden asegurar que vayan a satisfacerse en cualquier momento del tiempo los equilibrios financieros reflejados en las expresiones [2] y [3].

El último aspecto mejorable del modelo de financiación autonómica está relacionado con la descentralización tributaria. Es indudable que, en este aspecto, los avances producidos en las sucesivas reformas del sistema han sido muy satisfactorios, especialmente en 1997, con la atribución de competencias normativas en los tributos cedidos, y en 2001, con la extensión de la cesión al IVA y los Impuestos Especiales. Pero todavía queda cierto camino por recorrer, primero, ampliando la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado (para el conjunto de Comunidades Autónomas, la recaudación normativa por tributos y tasas representa, aproximadamente, un 70% de sus necesidades de gasto) y aumentando su visibilidad para los ciudadanos; segundo, incrementando las competencias normativas autonómicas en esos tributos e incentivando su ejercicio por las comunidades; y tercero, integrando efectivamente a las Comunidades Autónomas en las labores de administración tributaria.

La propuesta del Gobierno central

En esta sección vamos a describir los elementos centrales de la propuesta de reforma del Gobierno central (a la que nos referiremos, en adelante, como *Propuesta*), evaluando su aptitud para corregir los defectos del modelo actual identificados en la sección precedente.

Servicios públicos fundamentales

Siguiendo lo establecido por los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Baleares y Aragón, la *Propuesta* distingue entre los servicios públicos fundamentales prestados por las Comunidades Autónomas y los restantes servicios de competencia autonómica. Sólo los primeros se benefician de un sistema explícito de nivelación, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a esos servicios en todas las Comunidades Autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal. La *Propuesta* es algo imprecisa en la determinación de cuáles hayan de ser los servicios públicos fundamentales, que identifica con «los servicios básicos del Estado del Bienestar», aunque cita especialmente entre los mismos a la sanidad, la educación y los servicios sociales. Los estatutos reformados se refieren específicamente a «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Esta indefinición de la Propuesta se justifica, seguramente, para poder negociar la fijación del importe de los servicios públicos fundamentales como un porcentaje determinado de las necesidades de gasto globales o de la recaudación normativa por tributos cedidos del conjunto de Comunidades Autónomas, sin ataduras a servicios concretos.

En el año base del nuevo modelo (que será el último liquidado), los servicios públicos fundamentales se financiarán de acuerdo con el siguiente esquema. En primer lugar, se establecerá, de la manera que acaba de indicarse, el importe agregado de las necesidades de gasto correspondientes a los servicios fundamentales. Seguidamente, se cuantificarán las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma en estos servicios. Para ello, se tendrán en cuenta las variables que se utilizan en la actualidad en los bloques de «competencias comunes» y de «servicios sociales» (población, superficie, insularidad, dispersión, mayores de 65 años), a las que se añadirán la población protegida equivalente (distribuida en tres grupos con diferentes ponderaciones: de 0 a 4 años, entre 5 y 64 y de 65 o más años), para atender a las necesidades sanitarias, y la población de 0 a 18 años, para cuantificar las necesidades de gasto en educación.

A continuación, se imputará un porcentaje de la recaudación normativa de los tributos cedidos a la financiación de los servicios públicos fundamentales. Finalmente, se establecerá una transferencia de nivelación, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, para compensar la diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación tributaria. Esta transferencia se financiará por las Comunidades Autónomas para las que la diferencia entre necesidades y tributos sea negativa y, en su caso, por el nivel central.

Representemos analíticamente el esquema que se acaba de explicar. Sea FG_{io}^{SPF} el importe del Fondo de Garantía en el año base, NG_{io}^{SPF} las necesidades de gasto y TC^{*SPF}_{io} la recaudación normativa por los tributos cedidos asignados a la financiación de los servicios públicos fundamentales. El Fondo de Garantía a percibir –o entregar– por cada Comunidad Autónoma en el año base se cuantificará de la siguiente manera:

$$FG_{io}^{SPF} = NG_{io}^{SPF} - TC^{*SPF}_{io} < 0 \quad [6]$$

A diferencia del actual Fondo de Suficiencia, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año. La *Propuesta* afirma expresamente que el fondo se adaptará en el tiempo a la evolución de los recursos y las necesidades, y que las variables determinantes de las necesidades de gasto se actualizarán anualmente. También se prevé una evaluación quinquenal de los elementos estructurales del sistema de financiación, con la finalidad de introducir, en su caso, ajustes periódicos en el modelo.

A la vista de lo hasta aquí explicado, hay que señalar dos aciertos en el modelo contenido en la *Propuesta*: la medición más afinada de las necesidades de gasto y el cálculo anual de la transferencia de nivelación. En el pasivo debe situarse el silencio del Gobierno central con respecto al cálculo y la evolución de la recaudación normativa en los tributos cedidos tradicionales. Aunque más de veinte años después de la adopción de este criterio la labor sea muy ardua, debería intentarse cuantificar con mayor precisión la recaudación normativa, esto es, el rendimiento que puede obtener cada Comunidad Autónoma de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria.

Servicios públicos no fundamentales y fondos adicionales

La financiación de los servicios públicos no fundamentales no experimenta cambios con respecto al modelo vigente. La Propuesta no aclara si se van a calcular, y cómo, las necesidades de gasto vinculadas a estos servicios en el año base, aunque sí subraya que el nuevo sistema mantendrá la cláusula de garantía del statu quo, a fin de que no existan Comunidades Autónomas perdedoras con el cambio de modelo.

Lo más relevante en este bloque de financiación es el incremento de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas como consecuencia del reparto de unos fondos adicionales que incorpora la *Propuesta* del Gobierno central, con carácter gradual (¿en tres años?). En primer lugar, y para reforzar la capacidad de las Comunidades Autónomas para financiar las prestaciones del Estado del Bienestar, se asignan unos «recursos adicionales» –cuyo importe no se especifica– que se distribuirán teniendo en cuenta la población actual y su incremento desde 1999, en ambos casos en términos de población ajustada por unidad de necesidad, las necesidades de la población dependiente, la integración y acogida de los flujos migratorios y las políticas de normalización lingüística.

En segundo lugar, se crean dos «fondos de convergencia» autonómica, también dotados con cuantías desconocidas. El primero es el Fondo de Competitividad, que parece relacionado con la «cláusula de ordinalidad» contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su formulación en la *Propuesta* (pág. 9) es bastante confusa:

> Fondo de competitividad: reforzará la equidad y la eficiencia creando un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per cápita, que tenga en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas, desincentivando en lo posible la competitividad fiscal a la baja. Este nuevo fondo se repartirá anualmente entre las Comunidades Autónomas con financiación per cápita inferior a la

media o a su capacidad fiscal en función, entre otros criterios, de su población ajustada relativa, siempre y cuando hagan un determinado esfuerzo fiscal. [...] De esta forma se considerará la capacidad fiscal de cada Comunidades Autónomas y los efectos que sobre la misma está teniendo la evolución de la situación económica.

El segundo fondo es el Fondo de Cooperación, destinado a incrementar los recursos de las comunidades con menor renta para dotarles de instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Además, en las conversaciones mantenidas por el Presidente del Gobierno con los Presidentes autonómicos para presentarles la propuesta de reforma, surgió la posibilidad de incorporar una fórmula (¿un nuevo fondo?) para compensar a las Comunidades Autónomas que, aun teniendo una renta per cápita superior a la media, registran una evolución demográfica por debajo de la media.

Para financiar en el año base las necesidades de gasto asociadas a los servicios públicos no fundamentales y a los fondos adicionales del sistema se dispone de dos instrumentos. El primero, la parte de la recaudación normativa de los tributos cedidos que no se ha imputado a la cobertura de los servicios fundamentales. El segundo, una transferencia (implícitamente, de nivelación), el Fondo de Suficiencia Global, que se calcula por la diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación tributaria en términos normativos.

Analíticamente, si FSG_{io} es el Fondo de Suficiencia Global, NG^0_{io} son las necesidades de gasto vinculadas a los servicios públicos no fundamentales, FA_{iq} son los fondos adicionales y TC^{*0}_{io} es la recaudación normativa por tributos cedidos no afectos a la financiación de los servicios públicos fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global correspondiente a cada Comunidad Autónoma en el año base se calculará como sigue:

$$FSG_{io} = NG^0 + FA_{io} - TC^{*0} \geq 0$$

[7]

Previsiblemente, si para alguna Comunidad Autónoma la expresión anterior resulta negativa, dicha comunidad podrá disponer libremente de los recursos tributarios excedentarios.

El Fondo de Suficiencia Global evolucionará a la misma tasa que los ITE (como el actual Fondo de Suficiencia) o según el indicador alternativo que se acuerde. Es de suponer que este índice de crecimiento se aplique sólo a la parte del Fondo que financie las necesidades de gasto correspondientes a servicios no fundamentales, pero no a la que financie los fondos adicionales (o, al menos, los fondos de convergencia), que tendrá sus propias –y, nuevamente, desconocidas– reglas de evolución.

La valoración de este bloque de financiación tiene que ser más crítica que la del bloque de financiación de los servicios públicos fundamentales. En primera instancia, no se precisa, como ya hemos dicho, si se van a calcular las necesidades de gasto de los servicios públicos no fundamentales y, en caso afirmativo, cómo va a hacerse. No se trata de una cuestión baladí, ya que el reparto de los fondos adicionales va a realizarse, en algún caso, atendiendo a la población «por unidad de necesidad». Además, la *Propuesta* renuncia a la precisión en la evolución de este bloque, al establecer un índice automático de evolución del Fondo de Suficiencia Global.

Por su parte, los fondos adicionales (recursos adicionales y fondos de convergencia) resultan muy cuestionables. Primero, porque se desconocen los importes asignados a cada fondo, los criterios precisos de reparto y si se trata de recursos que se van a consolidar en el sistema de financiación o son sólo temporales. Adicionalmente, porque transmiten la sensación de que su incorporación al modelo responde fundamentalmente al deseo de conseguir la aceptación del mismo por parte de las Comunidades Autónomas que se van a beneficiar con esos recursos. La única diferencia con respecto al modelo actual es que éste introduce los tratamientos específicos mediante fondos y modulaciones en el cálculo de las necesidades de gasto, y el nuevo pretende hacerlo mediante fondos adicionales. Esa impresión resulta palmaria al examinar los recursos adicionales para reforzar las prestaciones del Estado del Bienestar, cuando se añaden a este objetivo otros como el desarrollo de las políticas de normalización lingüística o la integración y acogida de los flujos migratorios, siendo que el propio documento del Gobierno central advierte de que no ha sido posible alcanzar ninguna conclusión definitiva sobre el impacto de la inmigración en el modelo de financiación. Lo mismo puede decirse del Fondo de Cooperación: si su objetivo es favorecer el desarrollo regional, sus recursos deberían incrementar la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial, pero no mezclarse con los instrumentos destinados específicamente a la financiación de las Comunidades Autónomas.

La principal objeción que se puede formular al Fondo de Competitividad es que su diseño es muy oscuro. Por otra parte, el objetivo de este fondo es claramente nivelador (alcanzar la igualdad en la financiación por habitante ajustado), lo que pone en evidencia el empeño de la *Propuesta* en distinguir entre la nivelación de los servicios públicos fundamentales y la «suficiencia» en la financiación de los restantes servicios.

Descentralización tributaria

El documento del Gobierno central contiene progresos importantes en los tres ámbitos de la descentralización tributaria, ampliando los porcentajes de cesión de tributos, incrementando las competencias normativas de las Comunidades Autónomas y aumentando la intervención de éstas en las labores de gestión tributaria. Vayamos por partes.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo modelo eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas).

En materia de competencias normativas, se propone su ampliación en el IRPF en los siguientes aspectos: intervención autonómica en la fijación de la cuantía de los mínimos personal y familiar, incremento de las competencias para aprobar la escala autonómica del impuesto y aumento de las competencias para modificar las deducciones de la cuota, como las de adquisición y alquiler de la vivienda habitual.

Atendiendo también a lo dispuesto en el Estatuto catalán (y a lo reclamado desde hace tiempo por buena parte de la literatura española sobre federalismo fis-

cal), el documento del Gobierno central plantea la creación de un grupo de trabajo que realice una propuesta de cesión a las Comunidades Autónomas de competencias normativas en la fase minorista del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación, que sea compatible con la normativa armonizadora emanada de la Unión Europea. Y también se propone clarificar el espacio fiscal de los tributos propios autonómicos, para evitar conflictos con los tributos centrales y locales.

Pero además, la *Propuesta* incluye medidas tendentes a incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas y a reforzar la visibilidad para los ciudadanos del pago de impuestos a sus respectivas administraciones regionales. Así, por un lado, se establece que la escala autonómica del IRPF debe ser objeto de iniciativa legislativa anual por cada Comunidad Autónoma. Y por otro lado, se propone actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia Comunidad Autónoma en los rendimientos del impuesto.

En materia de administración tributaria, el Gobierno central incorpora dos medidas para ampliar la participación y colaboración y el fomento de los canales de intercambio de información entre las administraciones tributarias central y regional. La primera, el reforzamiento y unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y la ampliación de su ámbito objetivo para que sus funciones se refieran tanto a los tributos cedidos gestionados por el nivel central como a los gestionados por las Comunidades Autónomas. La segunda medida consiste en el desarrollo de los consorcios o entes similares previstos en los estatutos de autonomía reformados. El documento del Gobierno central también plantea la cesión a las Comunidades Autónomas que lo deseen las competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión.

Un último aspecto reseñable es la propuesta de revisión del sistema de entregas a cuenta, a fin de asegurar una mayor coincidencia temporal entre la recaudación real y los ingresos de las Comunidades Autónomas.

El juicio sobre esta parte del nuevo modelo ha de ser, necesariamente, muy positivo. El sistema propuesto potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas, refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas. La dependencia financiera de las transferencias del nivel central se reducirá significativamente, ya que, en términos agregados, los tributos cedidos pasarán a representar, aproximadamente, el 90 por 100 de las necesidades de gasto regionales.

Entre los aspectos negativos hay que señalar, en primer lugar, la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58%, que no parece tener más justificación que su inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si esa participación fuera del 50%, existirían sólo dos porcentajes de cesión de los tributos cedidos (el 50 y el 100%), lo que contribuiría a hacer más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de Gobierno –central y autonómico– en los rendimientos del sistema fiscal español.

Tampoco parece afortunado el mantenimiento de una restricción al ejercicio

por las Comunidades Autónomas de su competencia para aprobar la escala autonómica del IRPF. Según la *Propuesta*, debe preservarse la exigencia de progresividad, supuestamente, de la escala del impuesto. Desde mi punto de vista, deberían eliminarse todas las restricciones a la configuración de la tarifa autonómica: algunas comunidades podrían aprobar una tarifa, con los mismos o distintos tramos que la escala central, otras, un impuesto lineal y aún otras, un recargo sobre la cuota del impuesto central.

Aun cuando se han valorado positivamente las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos, la *Propuesta* limita dichas medidas al IRPF. A mi entender, resultaría aconsejable extender estas disposiciones a los restantes tributos cedidos.

Por último, se echa en falta en la *Propuesta* alguna referencia al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Parece evidente que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en este tributo. Si el nivel central quiere evitar la desaparición del impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen que garantizara un mínimo de tributación común en todo el Estado.

Comité Técnico Permanente de Evaluación

La *Propuesta* de reforma contiene una novedad muy interesante, que ya había sido solicitada en la literatura,[3] la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación, dependiente del CPFF. Su función consiste en evaluar «los distintos aspectos del sistema de financiación y su aplicación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras a una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema» (pág. 16).

El propio documento del Gobierno central atribuye ya al Comité algún cometido que, seguramente, no vaya a poder desempeñar, al menos en la puesta en marcha del nuevo modelo de financiación autonómica. Así, se le encomienda su participación en la fijación del importe agregado de las necesidades de financiación asociadas a la prestación de los servicios públicos fundamentales y en la determinación de las variables representativas de esas necesidades de gasto. Sin embargo, como hemos visto, la misma *Propuesta* explica, con bastante detalle, cuáles van a ser esas variables.

También se encarga expresamente al Comité la evaluación periódica del impacto, positivo o negativo, por el lado del gasto o del ingreso, de las actuaciones legislativas del nivel central y de las Comunidades Autónomas, a fin de poder hacer efectivo el principio de lealtad institucional.

3. Véase, por ejemplo, Albertí, López Laborda y Ruiz-Huerta (1998) y Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

Conclusiones

En este trabajo se han presentado y discutido los elementos más relevantes de la propuesta base elaborada por el Gobierno central para negociar con las Comunidades Autónomas la reforma del sistema de financiación autonómica. Aunque se trata de un documento todavía muy inconcreto, de su examen puede extraerse una relación de algunos aspectos positivos y negativos de la propuesta.[4]

La aportación más relevante de la *Propuesta* está constituida, a mi juicio, por la profundización en la descentralización tributaria, que reduce la dependencia financiera regional y refuerza los principios de autonomía y responsabilidad. También merece destacarse el adecuado diseño del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales y la creación del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

Entre los aspectos negativos debe señalarse, de forma destacada, la proliferación de fondos adicionales con los que se corre el riesgo de desvirtuar, una vez más, la lógica del modelo de financiación. Tampoco resulta satisfactorio el diseño del bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales. El texto traslada la impresión de que el Gobierno central se resiste (en mi opinión, acertadamente) a aceptar una nivelación limitada a los servicios esenciales, como pretende algún estatuto de autonomía, y opta por mantener la garantía de financiación de los restantes servicios, si bien bajo la denominación menos comprometida de «suficiencia y garantía del statu quo» y con una regulación menos precisa que la que afecta a los servicios esenciales. Finalmente, la Propuesta no se ha decidido a abordar la problemática derivada de la estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, lo que puede introducir distorsiones en el funcionamiento del nuevo modelo de financiación, como ya ocurre en el vigente sistema.

Referencias

ALBERTÍ, E., J. LÓPEZ LABORDA y J. RUIZ-HUERTA (1998), «Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado», *Informe para el Senado de la Nación*, mimeo.

CANTALAPIEDRA, C. y S. BORRAZ (2009), «¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 208, pp. 67-77.

LÓPEZ LABORDA, J. (2006a), «Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del *Estatut*», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2005,* Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 599-616.

LÓPEZ LABORDA, J. (2006b), «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas», *Mediterráneo Económico*, núm. 10: «Un balance del Estado de las Autonomías», pp. 197-219.

4. Cantalapiedra y Borraz (2009) realizan algunas simulaciones de los efectos de determinados elementos del nuevo modelo.

LÓPEZ LABORDA, J. (2007), «La nivelación horizontal», en S. Lago, dir., *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 165-187.

LÓPEZ LABORDA, J. (2008), «Las necesidades de gasto en la financiación de las Comunidades Autónomas», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2007,* Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 687-700.

RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1999), «La financiación autonómica: problemas del modelo y articulación institucional», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1998,* Instituto de Derecho Público, Barcelona, vol. I, pp. 477-498.

EL COMPLEJO PROCESO DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Helena Villarejo Galende
María Amparo Salvador Armendáriz

La Directiva de Servicios: Antecedentes y Contenido

Reflexión general: contexto y objetivos

Son tantas las cuestiones que suscita la Directiva de Servicios que resulta difícil decidir por dónde empezar. Quizá una breve explicación de las circunstancias que condujeron a aprobar una norma tan relevante como ésta pueda servir como punto de partida. Una de las piedras angulares de la Unión Europea es el principio de que los bienes, los servicios, los capitales y los trabajadores pueden moverse libremente de un Estado miembro a otro. Dos de las libertades fundamentales, cruciales para el desarrollo del mercado interior, son tanto la libertad de las empresas para establecerse en otros Estados miembros como la libre prestación de servicios en el territorio de otro Estado diferente de aquél en el que están establecidas. Ambas, naturalmente, fueron garantizadas en el Tratado (arts. 43 y 49 TCE). A lo largo de los años, los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea han sido clarificados y desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Al mismo tiempo, se han ido produciendo importantes desarrollos y progresos en el ámbito de los servicios a través de legislación específica en materias como los servicios financieros, las telecomunicaciones, radiodifusión o reconocimiento de cualificaciones profesionales. Sin embargo, a pesar de los avances en determinados sectores de servicios, para las instituciones comunitarias, el mercado interior de servicios «no funciona como debería». De acuerdo con la Comisión, la mayoría de los beneficios del mercado interior han tenido lugar en el mercado de bienes y se hacía necesario mejorar el funcionamiento del mercado interior de servicios.[1] Destacadamente, en la Cumbre de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, el Consejo Europeo invitó a la Comisión y a los Estados miembros a elaborar una estrategia para eliminar las barreras transfronterizas a la libre circulación de servicios[2]. En el año 2002 la Comisión

1. Así puede leerse en el sitio de la Comisión Europea sobre el Mercado Único: http:// ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_en.htm. Vid. también, Kox, H., Lejour, A. y Montizaan, R., «The free movement of services within the UE», CPB Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, núm. 69, 2004-2005, p. 9 [www.cpb.nl] y Vogt, L., «The EU's Single Market: At your service?, OECD Economics Department Working Papers, núm. 449, 2005, p. 2.

2. Véase el apartado 17 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de

Europea presentó un informe en el que se concluía que los prestadores de servicios se encontraban con grandes obstáculos cuando quieren exportar sus servicios a otros Estados miembros, que se deben en un alto grado a la heterogeneidad de las regulaciones nacionales para los prestadores de servicios.[3] Poco después, a comienzos del 2004, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva para reducir los impedimentos al comercio de servicios.[4]

Finalmente, tras una tramitación de casi tres años, el 27 de diciembre de 2006 se publicaba en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el texto final de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como Directiva de Servicios o Directiva *Bolkestein.*

El Parlamento Europeo terminó aprobando en diciembre de 2006 una versión suavizada del controvertido borrador presentado en enero de 2004 por el entonces comisario de mercado interior, el liberal holandés Frits Bolkestein; un borrador que provocó una gran contestación social, que movilizó a la opinión pública europea, especialmente en Francia, Bélgica y Alemania.[5] Merced al rechazo y la resistencia generada, su proceso de aprobación se vio interrumpido en varias ocasiones.[6] La Propuesta de Directiva –y, en particular, su elemento central (el principio del «país de origen»)– se convirtió en el foco de la iras de todos aquellos que denuncian la naturaleza antisocial del mercado y la deriva neoliberal de la Unión Europea. Llegó a ser uno de los principales símbolos del «non» francés y del «nee» holandés en los respectivos referenda sobre la Constitución europea. La presión fue tal y tan exitosa que, finalmente, las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo transformaron la propuesta inicial de la Directiva Bolkestein en un «queso suizo», con más agujeros que sustancia.[7] Desde el punto de

Lisboa en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm. En el campo de los servicios, esto se tradujo de manera casi inmediata en la elaboración de la Comunicación de la Comisión «Una estrategia para el mercado interior de servicios» [COM (2000) 888 final, de 29 de diciembre]. Sobre Esta última, MORILLAS GÓMEZ, J., «Una estrategia para el mercado interior de servicios», *Boletín Económico del ICE*, núm. 2684 del 5 al 18 de marzo de 2001, pp. 11-15.

3. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «*El estado del mercado interior de servicios*» [COM (2002) 441 final, de 30 de julio].

4. «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior» [COM (2004) 2 final, de 13 de junio de 2004]. Un exhaustivo examen de esta propuesta, vid. D'ACUNTO, S., «La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur», *Revue du Droit de l'Union européenne*, núm. 2, 2004, pp. 201-248.

5. No deja de ser sorprendente la escasa repercusión que tuvo entre nosotros. Vid. TAIBO, C., «El fiasco Bolkestein», *El Periódico*, 15 de abril de 2005.

6. Para un conocimiento exhaustivo de los detalles de la prolongada y compleja tramitación de esta norma, puede leerse la entrada «Histoire de la directive Bolkestein» (17 de noviembre de 2006) en el Blog del eurodiputado Alain LIPIETZ (http://lipietz.net/). Entre la doctrina, BARNARD, C., «Unravelling the Services Directive», *Common Market Law Review*, 45, 2008, pp. 325-331 y PEGLOW, K., «La libre prestation de services dans la Directive núm. 2006/123/CE», *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, núm. 44 (1), janv.-mars 2008, pp. 75 y ss.

7. Como se subraya en el comentario editorial titulado «The services directive proposal: Striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?» del núm. 43 (2006) de la *Common Market Law Review*, pp. 308-309. Algunos autores han utilizado otra expresión muy gráfica para describir el proceso de «descafeina-

vista técnico, las enmiendas finales a la propuesta inicial han dado lugar a un texto defectuoso, con numerosas contradicciones y ciertas ambigüedades.[8] La inseguridad jurídica que la defectuosa técnica jurídica genera termina confiriendo un notable poder al Tribunal de Luxemburgo que está llamado necesariamente a interpretar la norma.[9]

La Directiva de Servicios (en adelante, DS) se enmarca en el contexto de la denominada «Estrategia de Lisboa», impulsada por el Consejo Europeo a partir de 2000, cuando en su reunión de marzo de ese año se marcó el ambicioso objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social».[10] Este objetivo, que se manifestó en otras muchas medidas políticas y jurídicas, se materializa, en el caso de los servicios, a través de esta norma comunitaria. Para conseguir un auténtico mercado interior de servicios en el año 2010, la DS se propone: facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros y la libertad de prestación de servicios en la UE; reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios; fomentar la calidad de los servicios; y establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

Conviene hacer notar que las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa no hacían referencia a una Directiva «general» de servicios, únicamente requerían «una estrategia para remover las barreras a los servicios». De hecho, pedían que se continuara con el enfoque de liberalizar sectores específicos, centrándose en concreto en tres áreas: el comercio electrónico, los servicios económicos de interés general (gas, electricidad, servicios postales y transportes) y los servicios financieros.[11] La idea de una Directiva general, de enfoque horizontal, aparece por primera vez en el documento «Estrategia para un mercado interior de los servicios», presentado por la Comisión el 29 de diciembre de 2000 [COM (2000) 888]. Con ello, la Comisión propone un programa regulatorio aplicable a toda clase de servicios, sin un intento de enumerar esos servicios (como sucede, por ejemplo, en el contexto del GATS).[12]

---

miento» de la norma comunitaria: «*Started as a tiger but ended as a bedside carpet*» (HATJE, A., «Services Directive. A Legal Analisis», en Services Liberalisation in the Internal Market, F. Breuss, G. Fink and S. Griller (eds.), Springer Vienna, 2008, fragmentos disponibles en http://www.springerlink.com/content/w6315047632707k2/.

8. DE WITTE, B., «Setting the scene: How did Services get to Bolkestein and why?», *EUI Working Paper Law*, núm. 20, 2007, pp. 10-11, disponible en *www.eui.eu*. La inseguridad jurídica que la defectuosa técnica jurídica genera termina confiriendo un notable poder al Tribunal de Luxemburgo que está llamado necesariamente a interpretar la norma.

9. Así, UYEN DO, T., «La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur... définitivement hors service ? *Revue du droit de l'Union Européenne*, núm. 1, 2006, p. 130.

10. Vid. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa* en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

11. DE WITTE, B., «Setting the scene...», cit., p. 2.

12. Esta comparación con el *General Agreement on Trade in Services* es realizada por DE WITTE, B., cit., p. 8. La Services Sectoral Classification List de la WTO (Organización

El principal objetivo de la DS es crear un marco jurídico general que suprima los obstáculos que se oponen a la libre circulación de los servicios y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y mejorar la calidad de los servicios. El considerando primero de la norma concreta tal objetivo en los siguientes términos: «la eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros», dado que se trata de un «medio esencial de reforzar la integración entre los pueblos de Europa y de fomentar el progreso económico y social, equilibrado y sostenible». La DS recuerda que el artículo 14.2 del Tratado se refiere al mercado interior como un espacio sin fronteras interiores en el que la «libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». En materia de servicios, estas libertades se concretan en los artículos 43 TCCE, que garantiza la libertad de establecimiento, y 49 TCCE, que establece la libertad de prestación de servicios.[13]

Con todo ello se pretende fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo. Elemento clave para la consecución de tal objetivo es la competitividad. Una competitividad que en la actualidad se ve debilitada, a juicio del legislador europeo, por el gran número de barreras en el mercado interior que impiden a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior (considerando 2). Estas barreras tienen su origen con frecuencia «*en un exceso de trámites administrativos, en la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas y en la falta de confianza recíproca entre los Estados miembros*» (considerando 3). El Parlamento Europeo y el Consejo entienden que «procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios y garantizar tanto a los destinatarios como a los prestadores de servicios la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales» (considerando 4).[14] La realización del mercado interior de servicios habrá de llevarse a cabo con «el debido equilibrio entre la apertura de los mercados y la preservación de los servicios públicos, los derechos sociales y los derechos de los consumidores» (considerando 5).

Dado que la eliminación de estas barreras no puede hacerse sólo mediante la aplicación directa de los artículos 43 y 49 del Tratado, la DS promueve la necesaria *coordinación previa de las legislaciones nacionales*. A ello añade la instauración de un sistema de *cooperación administrativa* entre los Estados miembros, que favorezca la *mejora de la calidad de los servicios* y la *simplificación administrativa,* como medidas complementarias.

Mundial del Comercio) puede consultarse en http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc

13. Sobre el particular, puede consultarse el temprano trabajo de BORRAJO INIESTA, I., «Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J.D. Y MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español,* (vol. II), Civitas, Madrid, 1986, pp. 149-260.

14. La supresión de las barreras para la circulación transfronteriza de servicios «es prioritaria para conseguir el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sos-

La polémica sobre «el principio del país de origen» y el ámbito de aplicación de la Directiva

A) ¿Qué fue de Bolkestein? *Del «principio del país de origen» a la propuesta* McCreevy *pasando por el «fontanero polaco» y el compromiso* Gebhardt

Aunque el contenido de la DS se extiende a otras cuestiones, fue sin duda la mención al «principio del país de origen», dentro del tratamiento que la propuesta original del comisario Bolkestein hacía del título relativo a la libertad de servicios,[15] la verdadera culpable de la gran controversia desatada por la Directiva, generador de notables dificultades en el proceso de su tramitación y aprobación. De acuerdo con este principio, la legislación aplicable al suministrador o prestador de servicios que se traslada a otro país europeo es la de su país de origen y no la del país en que presta sus servicios.[16]

El «principio del país de origen» es fruto de una doctrina elaborada por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, que, como ya se ha indicado, ha influido notablemente en el contenido de la DS. Para el Tribunal, «no es conforme con la libre prestación de servicios imponer restricciones a un prestador de servicios para salvaguardar intereses generales cuando dichos intereses quedan ya garantizados por las normas a que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido».[17]

---

tenible con el fin de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo de aquí al año 2010, con más y mejores empleos» (considerando 4).

15. Junto con el título relativo a la libertad de servicios, la DS incluye otras cuestiones con distinta relevancia, que van desde el título que desarrolla las exigencias derivadas de la libertad de establecimiento de los prestadores, a la simplificación administrativa, previsiones en relación con la calidad de los servicios, las medidas para favorecer la cooperación administrativa y el establecimiento de un programa de convergencia.

16. El principio del país de origen se centra principalmente en aspectos legales relativos a titulaciones, diplomas, regulaciones, necesidad de autorizaciones particulares, etc. En principio, no resulta aplicable al Derecho Laboral, regulado por la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Así, quedan excluidos del principio del país de origen las normas relativas al salario mínimo; a la salud, higiene y seguridad; a los derechos de mujeres gestantes y a la maternidad; los derechos de niños y jóvenes; las consideraciones de paridad en el tratamiento a hombres y mujeres, y las vacaciones pagadas. Sin embargo, quedan sujetas a este principio otras cuestiones fundamentales como el derecho de huelga, las condiciones de contratación y despido y las contribuciones de la Seguridad Social. Sobre el particular, vid. DAVIES, G., «Services, Citizenship, and the Country of Origen Principle», *Mitchell Working Paper* No. 2/2007, Edinburgh Europe Institute; y, del mismo autor, «The Services Directive: Extending the country of origin principle and reforming public administration», *European Law Review, Nº 2, 2007*, pp. 232-245. Vid., también, HATZOPOULOS, V., «Que reste-t-il de la directive sur les services?», *Cahiers de droit europeen*, Vol. 43, Nº 3-4, 2007, pp. 299-358 y PEGLOW. K., «La libre prestation de services...», cit., pp.114-115, que da cuenta de las diferencias de modelo que se dan entre la DS y la Directiva 96/71/CE. Entre nosotros, con carácter general, PÉREZ DE LAS HERAS, B., *El Mercado Interior Europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales,* Universidad de Deusto, Bilbao, 2004.

17. Así se expresa en STJCE de 22 de enero de 2002, as. C-390/99, *Canal Satélite Digital,* (ap. 38). Con anterioridad, en la STJCE de 23 de noviembre de 1999, ass. C-369/96 y 376/96,

Desde el inicio de la tramitación de la norma, el «principio del país de origen» provocó serias preocupaciones y desató numerosas críticas: su introducción podría causar *dumping* social, es decir, estimular una carrera en la reducción de tutelas sociales, derechos laborales y niveles retributivos.[18]

En respuesta a los extendidos temores sobre la Directiva, los dos principales grupos del Parlamento Europeo –Partido Popular Europeo y Partido Socialista Europeo– llegaron a una solución de compromiso sobre un texto –cuya relatora fue la socialdemócrata alemana Evelyne Gebhardt– el 16 de febrero de 2006.[19]

La principal modificación del compromiso *Gebhardt* consistió precisamente en la supresión de la mención expresa al «principio del país de origen» en el capítulo relativo a la libertad de prestación de servicios, y la inclusión de numerosas excepciones y protecciones para evitar una reducción de los derechos laborales y las tutelas sociales. Con ello las instituciones comunitarias han querido frenar la amenaza del «fontanero polaco», paradigma con el que se ha puesto nombre al posible *dumping* social que supondría la llegada masiva de trabajadores «low cost», prestadores de servicios provenientes de los países del Este de reciente incorporación, cuyas regulaciones de todo tipo (seguridad e higiene, laboral, seguridad social...) son mucho menos exigentes que las del resto de Estados miembros.[20] Finalmente, en lo relativo a normas sociales y salariales, el principio del país de origen fue sustituido por el del país de destino. Y quedaron totalmente fuera del ámbito de la Directiva, convenios colectivos, salario mínimo, vacaciones, seguridad en el trabajo o seguridad social.[21]

En abril de 2006, la Comisión elaboró una nueva propuesta –el denominado borrador McCreevy[22]– muy pegada al texto aprobado parlamentariamente. El nuevo texto sigue la estructura de su predecesor Bolkestein, aunque su alcance es mucho más restringido.[23] Distingue el acceso a los mercados europeos, que debe ser lo más libre y desregulado posible, del ejercicio de las actividades de servicios, que debe seguir las normas del país de destino, para no interferir con los equilibrios de los mercados locales. Se explicitan numerosas excepciones no exentas de ambigüedad. En el texto finalmente aprobado, el artículo 31 recoge el principio de supervisión por parte del Estado miembro en que se preste el servicio en

Arblade, el TJCE había interpretado que «es preciso que las autoridades y, en su caso, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida comprueben sucesivamente, antes de exigir que se elaboren y se lleven en su territorio los documentos previstos en su propia legislación social o laboral, que la protección social de los trabajadores que puede justificar tales exigencias *queda ya suficientemente salvaguardada mediante la presentación, en un plazo razonable, de los documentos que se llevan en el Estado miembro de establecimiento...*» (ap. 65).

18. *Vid.* MONTERO PASCUAL, J.J., «La libre prestación de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior», en *La Directiva relativa a los servicios en el Mercado Interior (La Directiva Bolkestein)*, *Revista de Derecho de la Unión Europea,* núm.14, 2008, p. 110.

19. A6-0409/2005 FINAL.

20. MONTERO PASCUAL, J.J., «La libre prestación de servicios...», cit., p. 108.

21. Véase el considerando 14 y los párrafos 7 y 6 del artículo 1 del texto definitivamente aprobado.

22. COM (2006)160. El irlandés Charlie McCreevy ocupa la cartera del Mercado Interior y Servicios de la Comisión desde noviembre de 2004.

23. BARNARD, C., «Unravelling...», cit., p. 330.

caso de desplazamiento del prestador. Este principio se matiza, no obstante, en el artículo 30, precepto en virtud del cual la supervisión puede trasladarse al Estado miembro de establecimiento del prestador, en caso de que el desplazamiento sea temporal (véase también artículo 31.2). La DS sale, así, al paso, al menos parcialmente, del polémico principio del «país de origen» y del paradigma del «fontanero polaco» que tanto dificultaron en su momento su aprobación. Sin embargo, la interpretación de estos dos preceptos, con todo, dista mucho de ser clara.[24] Demasiados cabos sueltos, que producirán un sistemático recurso al Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

B) ¿A qué servicios se aplica? El método horizontal

La principal novedad de esta norma comunitaria es, sin duda, su método horizontal. Hasta el momento, el Derecho comunitario derivado relativo a la coordinación de legislaciones en materia de libertad de prestación de servicios y de libertad de establecimiento ha tenido carácter sectorial. La Directiva, sin embargo, aplica los mismos principios a una gran parte de los servicios en Europa: desde la distribución comercial a la investigación de mercados; la administración de empresas o los servicios contables; la construcción o la ingeniería.[25] El carácter horizontal o transversal de la DS deriva de la propia definición que la norma efectúa de «servicios» como «concepto-resto»,[26] recogiendo la interpretación que del mismo ha hecho el TJCE en numerosas sentencias.[27]

De acuerdo con su artículo 2.1, la DS se aplicará a «los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro». ¿A qué tipo de servicios? –cabe preguntarse. La norma comunitaria define los servicios como «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de retribución, contemplada en el artículo 50 del Tratado» (art. 4.1).[28] ¿Qué actividades han de ser incluidas en esta definición?

---

24. Para Peglow la solución final de la DS, aunque no es el «principio de país de origen», está muy cerca, al margen de la valoración positiva que hace de su eliminación formal («La libre prestation de services...», cit. p.117).

25. KOX, H., LEJOUR, A. Y MONTIZAAN, R., «The free movement of services...», cit., p.10.

26. *Vid.*, en este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M., «El derecho de establecimiento», en López Escudero, M. y Martín y Pérez de Nanclares, J.M., *Derecho Comunitario Material,* McGrawHill, Madrid, 2000, p.124. PELLICER destaca el carácter «residual» de esta definición, *vid.* «Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión Europea», en Illiescas Ortiz, R. y Morciro González, C.J., (dirs.) *Derecho Comunitario Económico (Volumen I). Las libertades fundamentales,* Colex, Madrid, 2001, p.163. CALVO CARAVACA Y CARRASCOSA GONZÁLEZ, hablan de «noción supletoria», en «Mercado único europeo y libertades comunitarias», en Calvo Caravaca, L.A. y Blanco-Morales Limones, *Derecho europeo de la competencia,* Colex, Madrid, 2000.

27. Véanse, por ejemplo, la reciente STJCE de 11 de septiembre de 2007, as. C-318/05, *Comisión/Alemania* y C-76/05, *Herbert Schwarz*; o también, las SSTJCE de 12 de julio de 2001, as. C-157/99, *Smits y Peerbooms*, de 12 de julio de 2001, as. C-368/98, *Vanbraekel y otros*, de 13 de mayo de 2003, as. C-385/99, *Müller-Fauré y van Riet,* de 23 de octubre de 2003, as. C-56/01, *Inizan*, y de 16 de mayo de 2005, as. C-372/04, *Watts*.

28. El art. 50 TCCE establece que tienen la consideración de servicios «las prestaciones realizadas normalmente a cambio de retribución, en la medida que no se rijan por las disposi-

La respuesta no es sencilla. El alcance material de la norma comunitaria es controvertido y está envuelto en la incertidumbre, debido en gran medida a la existencia de un mosaico de excepciones, exclusiones y «no aplicaciones».[29] Sin entrar a fondo en una polémica que excede con mucho el contenido de este artículo, digamos que la Directiva se aplica a todos los servicios, tanto servicios a empresas como servicios a consumidores, salvo los expresamente excluidos o los que están cubiertos por otras disposiciones comunitarias. Incluye, por tanto, una amplísima gama de actividades como los servicios de asesoramiento a empresas, gestión, consultaría, certificación, mantenimiento, publicidad, relacionados con la contratación de personal (aunque las agencias de trabajo temporal están excluidas) o los servicios de agentes comerciales. Asimismo, servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, agencias inmobiliarias, construcción, incluidos los servicios de arquitectos, distribución y centros comerciales, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes, guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones son algunos de los ejemplos citados en el texto.[30]

Conviene –señala de manera expresiva el considerando 8 de la Directiva– que lo dispuesto sobre la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios «*se aplique siempre que las actividades de que se trate estén abiertas a la competencia*».

El art. 2.2 enumera las actividades a las que no se aplica la Directiva, empezando por la mención a los «servicios no económicos de interés general» (art. 2.2 *a)*). Cuáles sean éstos es el otro gran aspecto polémico de la DS junto con el principio del país de origen. Hay que decir que no es sencillo saber en qué servicios está pensando la DS. En una interpretación literal y *sensu contrario* parece que serán «servicios no económicos de interés general» los servicios de interés general que no tengan carácter económico, no al menos preferentemente.[31] Con todo,

ciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Los servicios comprenden en particular: a) actividades de carácter industrial. b) actividades de carácter mercantil. c) actividades artesanales. d) actividades propias de las profesiones liberales».

29. *Vid.* BARNARD, C., «Unravelling...», cit., 331.

30. La dificultad para determinar previamente el alcance de qué sean «servicios» en la Directiva es evidente. Tanto que las propios servicios de la Dirección General del Mercado Interior y Servicios de la Comisión se han adelantado elaborando en el año 2007 un «Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios», que puede consultarse en: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_es.htm.

31. La expresión «servicio económico de interés general» está incluida en el TCCE en los arts. 16 y 86.2 y su regulación ha generado un complejo proceso normativo a nivel comunitario, que se ha llevado a cabo con carácter sectorial y que ha dado lugar a la liberalización de sectores enteros de actividad (comunicaciones electrónicas, servicios postales, electricidad...). La Comisión Europea ha evaluado estos procesos de liberalización en varias comunicaciones. La primera, en 1996 (*DOCE* 96/C 281/03, de 26 de septiembre de 1996). A ella han seguido la de 2000 [COM (2000) 580, de 20 de septiembre de 2000], en la que ahora sí se distingue entre «servicios de interés general» y «servicios económicos de interés general» (aps. 28 y 29). Entre los primeros, la Comunicación incluye la «educación nacional y los regímenes básicos de la seguridad social». En esta idea insiste el *Informe al Consejo Europeo de Laeken sobre los servicios de interés general,* presentado por la Comisión, con fecha de 17 de diciembre de 2001 [COM (2001) 598]. Posteriormente, en 2003, la Comisión puso en marcha un Libro Verde

no resulta fácil *a priori* conocer cuáles serán. La definición de estos servicios compete a cada Estado miembro.

Por otra parte, a la exclusión de los servicios no económicos de interés general, se añade la de los «servicios sanitarios, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado» (*ex* art. 2.2 *f)*) y los «servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionadas por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado» (*ex* art. 2.2 *j)*). Parece que la DS ha querido dejar fuera de las obligaciones que en ella se contienen a las prestaciones públicas de carácter sanitario y asistencial, así como a otras prestaciones en las que, al margen de su remuneración o no, total o parcial, prevalezca en ellas su contenido social, sanitario, cultural o educativo por encima de su valor económico.[32] De todos modos, ninguna de estas dos exclusiones está exenta de problemas interpretativos.

El resto de los supuestos de exclusión responden, en parte, a la existencia de Derecho comunitario derivado de carácter sectorial. Así, en el caso de los servicios financieros (bancarios, de crédito, de seguros, reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión, de pagos y asesoría sobre inversión *ex* art. 2.2 *b)*), los servicios y redes de comunicaciones electrónicas (*ex* art. 2.2 *c)*), los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los portuarios (*ex* art. 2.2 *d)*), los de las empresas de trabajo temporal (*ex* art. 2.2 *e)*), los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos y la radiodifusión (*ex* art. 2.2 *g)*).[33]

Hay otro grupo de servicios excluidos por razones que podríamos llamar «políticas», esto es, por voluntad de los Estados miembros de mantenerlos al margen de las obligaciones impuestas por la DS; lo cual no significa que no se les apliquen –en la medida en que les correspondan– las libertades de prestación de servicios y de establecimiento, dado que dichas libertades tienen efecto direc-

---

sobre los servicios de interés general [COM (203) 270, de 21 de mayo de 2003] en el que define «servicios de interés general» como aquellos «sometidos, o no, a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público» (ap. 16.), incluyendo por tanto, a los de carácter económico y a los que no lo tienen. En 2004 este Libro Verde se prolongó dando lugar a la Comunicación de la Comisión, por la que se hace público un *Libro Blanco sobre los servicios de interés general* [COM(2004) 374, de 12 de mayo]. Aunque todos estos documentos aportan una visión horizontal de los servicios de interés general en Europa, lo cierto es que esta visión no ha pasado al plano normativo que, a excepción de la DS, sigue ocupándose de regulaciones sectoriales.

32 *Vid.* LINDE PANIAGUA, E. «Notas sobre el objeto, ámbito y reglas de aplicación de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior», en *Revista de Derecho de la Unión Europea,* núm. 14, UNED y Colex, Madrid, 2008, p. 40.

33 Como destaca BARNARD, el artículo 3.1 DS otorga prioridad a las previsiones de otras Directivas (no la Directiva como un todo) que entren en conflicto con las previsiones de la DS («Unravelling...», cit., 347). En este sentido, a nuestro juicio, la DS tendría una naturaleza subsidiaria con respecto a las previsiones de esas directivas que se aplican a específicos sectores o profesiones.

to.[34] En este capítulo se encuentran mencionados los servicios de empresas de carácter sectorial (*ex* art. 2.2 *e)*), las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar (*ex* art. 2.2 *h)*), las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública (*ex* art. 2.2 *i)*), los servicios de seguridad privados (*ex* art. 2.2 *k)*) y los prestados por notarios agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración pública (*ex* art. 2.2 *d)*).

El contenido de la Directiva

A) La originalidad de la Directiva: la insólita mezcla de codificación, desregulación, armonización y coordinación

La doctrina ha destacado la originalidad de la Directiva. Así, en palabras de HATZOPOULOS, constituye «un texto moderno y dinámico, impregnado de tendencias legislativas y de gobernanza actuales y representa un nuevo estilo de redacción legislativa».[35] Según BARNARD, esta «patata caliente» del Derecho comunitario de comienzos del siglo XXI es un instrumento legislativo ciertamente singular que no encaja en los moldes legislativos tradicionales utilizados hasta ahora en el mercado único de integración positiva a través de la armonización.[36]

Para entender la naturaleza de esta norma, es importante no perder de vista dos hechos. Primero, la Directiva es la continuación natural del mercado único, que en el caso de los servicios ya se había preconizado a mediados de los ochenta y se ha ido gestando desde entonces mediante la armonización y el reconocimiento mutuo de las disposiciones en sectores fundamentales como la banca y los seguros, a través del reconocimiento mutuo de títulos para el acceso a profesiones reglamentadas y mediante la apertura de los mercados públicos o liberalización de algunos servicios clave como las telecomunicaciones. Y, segundo, la Directiva es la racionalización de una serie de reglas formuladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, desde las conocidas sentencias de los años setenta *Dasonville* y *Cassis de Dijon*, centradas en la eliminación de los obstáculos al comercio intracomunitario.[37]

En buena medida, el contenido de la Directiva no es sino una «codificación»[38]

34. Existe una reiterada jurisprudencia comunitaria que afirma que los arts. 43 y 49 TRCE relativos a la libertad de establecimiento y a la libertad de servicios son disposiciones fundamentales de la Comunidad y que, por tanto, *pueden ser invocados directamente* (SSTJCE de 21 de junio de 1974, as. 2/74, *Reyners;* de 3 de diciembre de 1974, as. 33/74, *Van Binsbergen*; de 28 de enero de 1986, as. C-270/83, *Comisión/Francia*). Esto es, el TJCE confirma el efecto directo de estos preceptos y, en consecuencia, reconoce el derecho de los particulares a dirigirse directamente ante sus jurisdicciones nacionales en demanda de su protección. *Vid.* MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea,* 2ª ed., McGrawHill, Madrid, 1999, p. 199.

35. Cfr. HATZOPOULOS, V., «Que reste-t-il de la directive...», cit., p. 353.

36. Cfr. BARNARD, C., «Unravelling...», cit., pp. 323 y 382.

37. MESSERLIN, P.A., «The Directive on Services: Rent seekers strike back», *Intereconomics*, may-june, 2005, p. 121-122.

38. Es necesario utilizar esta expresión con cautela, ya que no se trata de la codificación de

de la jurisprudencia comunitaria[39] y, en tal sentido, podría hablarse de ella como de un moderno «Digesto» comunitario de las libertades económicas de establecimiento y prestación de servicios.[40]

La Directiva es, pues, un paso más en la lógica de la integración europea.[41] La novedad es que la «liberalización»[42] de los servicios que hasta ahora se había hecho por sectores (telecomunicaciones, servicios postales, transportes...), en esta ocasión se plantea con carácter general. Y, sin embargo, no es una Directiva de armonización, aunque haya una llamada para que pudiera serlo en el futuro y lo será irremediablemente en la práctica, como explicaremos más adelante. Esta norma, de naturaleza sin duda alguna ciertamente peculiar en el contexto del Derecho comunitario, es además una Directiva con efectos desreguladores[43], o

---

textos normativos –típica de nuestro derecho continental– sino de una codificación de principios y soluciones jurisprudenciales. La expresión ha sido utilizada recientemente, por el Parlamento Europeo en su Resolución de 23 de mayo de 2007, sobre el impacto y las consecuencias de la exclusión de los servicios sanitarios de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior (2006/2275/(INI)), publicada en *DOUE* el 23 de mayo de 2007. Igualmente, hace uso del término el Gobierno británico en el documento de consulta sobre la implementación de la DS en el Reino Unido: *Consultation Document on Implementing the EU Services Directive in the UK*, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (BERR), november, 2007, p. 93. Disponible en http://www.berr.gov.uk/files/file42207.pdf. Entre la doctrina, recurren a este término HATZOPOULOS, V., «Que reste-t-il de la directive...», cit., p. 345 y BARNARD, C., «Unravelling...», cit., p. 393.

39 Para un análisis detallado de esta jurisprudencia, véase SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. y VILLAREJO GALENDE, H., «La Directiva de Servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 44, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, pp. 45-86.

40 A pesar de que buena parte del contenido de la DS no sea novedoso en cuanto que no es más que una recopilación de la jurisprudencia comunitaria, *sí* representa una novedad de extraordinaria importancia «haber convertido esa jurisprudencia en una disposición general y haber montado un sistema específico para asegurar el efectivo cumplimiento de ésta en todo el ámbito de la Unión» (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, junio, 2007, p. 194). Para DAVIES, la conversión de la jurisprudencia en norma no es algo vano. En la práctica, serán muchos los que, no estando dispuestos a escrutar e interpretar sentencias, serán sin embargo conscientes de su existencia y tratarán de cumplir con la norma («The Services Directive: extending the country of origen principle and reforming public administration», *European Law Review*, 32, 2007, p. 234). Compartimos también la opinión de HATZOPOULOS, para quien la codificación jurisprudencial tiene un claro «valor añadido» («Que reste-t-il de la directive...», cit., pp. 345 y 346).

41 MESSERLIN pone de relieve que ambos linajes presentan a la Directiva como una evolución lógica –no un cambio– de la integración europea a lo largo de cuarenta años («The Directive on Services...», cit., p. 121).

42 La Directiva elude las referencias expresas a la liberalización. Sin embargo, resulta muy expresivo el párrafo 2 del artículo 1 DS: «La presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios». Ergo, aplicando el argumento a contrario, parece que la Directiva trata de la liberalización de aquellos servicios no incluidos en la excepción.

43 Vid. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o desregulación?», *Revista Española de Derecho europeo*, núm. 22 abril-junio, 2007, en especial, pp. 270 y ss. Para el autor, «los efectos desreguladores de la Directiva se producen como con-

mejor, una Directiva que rediseña y controla la regulación nacional de las actividades económicas.[44] Y, sobre todo, es una Directiva de coordinación. La base legal de la DS se encuentra en el artículo 47, apartado 2 y artículo 55 del TCCE («coordinación de las previsiones nacionales») y no el artículo 95 TCCE (armonización).[45] Y, ciertamente, hay mucho de coordinación. Así, la norma enfatiza la necesidad de coordinar los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios o requiere que los Estados miembros para que trabajen en cooperación con la Comisión en la mejora de la calidad de los servicios.

La codificación efectuada, junto con esa mezcla de coordinación, desregulación y armonización hace de la Directiva de Servicios uno de los instrumentos legislativos más singulares aprobados por la Unión Europea en los últimos tiempos. Los tres elementos mencionados se observan en el considerando 7 que señala que el marco jurídico general que establece la DS para una amplia gama de servicios «*se basa en un enfoque dinámico y selectivo, consistente en suprimir de forma prioritaria las barreras que se pueden eliminar rápidamente y, respecto a las demás, iniciar un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de cuestiones específicas para permitir modernizar de forma progresiva y coordinada los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios*» (...) «*Conviene prever una combinación equilibrada de medidas relativas a la armonización selectiva, a la cooperación administrativa, a la disposición sobre la libre prestación de servicios y al estímulo para la elaboración de códigos de conducta sobre determinadas cuestiones. Esta coordinación de las legislaciones nacionales debe garantizar un elevado grado de integración jurídica comunitaria y un alto nivel de protección de los objetivos de interés general*».

Difícilmente son inteligibles algunas de las técnicas empleadas por la DS si no se ponen en conexión con el denominado «método abierto de coordinación» (MAC), definido como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000). El MAC proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el marco de este método intergubernamental, los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros («control de grupo») y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. El MAC supone medidas del denominado «soft law» («Derecho indicativo»), que permite coordinar las políticas entre los Estados Miembros, sin recurrir a una reglamentación «más dura».[46]

La regulación contenida en la DS pretende configurar un *marco jurídico gene-*

secuencia de que la misma somete a determinadas nacionales que reglamentan la actividad económica a un control más intenso que el tradicional control al que se someten tales disposiciones en los ordenamientos nacionales» (p. 240). A nuestro juicio, los principales capítulos de la DS (III y IV) «desregulan» en la medida en que –mediante la integración negativa– se centran en la remoción de los obstáculos al libre establecimiento y libre prestación de servicios (en este sentido, BARNARD, C., «Unravelling...», cit., p. 383).

44. *Vid.* DAVIES, G., «The Services Directive: extending...», cit, p. 242.

45. Léanse las tres primeras líneas de la DS.

46. Vid. PÉREZ MENAYO, V., «El método abierto de coordinación en la UE: ¿una fórmula institucional de evaluación?, *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 30-31, 2004, pp. 71-100 y ROBLES CARRILLO, M., «El método abierto de coordinación: una técnica original de acción europea», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, Nº 239, 2005 , pp. 3-21.

ral que facilite la consecución de un mercado interior de los servicios, y en particular la efectividad de las libertades reconocidas en los arts. 43 y 49 TCCE.[47] Para conseguir este objetivo, el contenido de la DS se extiende en varias direcciones: la determinación de su objeto y de su ámbito de aplicación; la incorporación de las necesarias definiciones a los efectos de la interpretación y comprensión de los conceptos jurídicos que maneja la norma comunitaria; la concreción de lo que la Directiva llama «simplificación administrativa»; el desarrollo de las exigencias derivadas de la «libertad de establecimiento de los prestadores»; las exigencias derivadas de la «libre circulación de servicios» y las medidas destinadas a promover la «calidad de los servicios». Además de este conjunto de medidas, la DS se propone completar su eficacia impulsando un conjunto de obligaciones que recaen sobre los Estados miembros destinadas a favorecer la *cooperación administrativa*, de modo que se faciliten ciertos trámites burocráticos e igualmente la supervisión –por el Estado miembro en el que se prestan los servicios y excepcionalmente por el país de origen, en caso de desplazamiento temporal– de la prestación de servicios, entre otras medidas. Finalmente, se establece un programa de convergencia, que incluye un calendario así como la presentación de informes tanto por parte de los Estados miembros como por parte de la propia Comisión, la cual, por otra parte, tiene encomendada la función de ejecución de la Directiva.

Se trata, por tanto, de un contenido complejo, que se sitúa en varios planos. De un lado, los preceptos relativos a la sistematización de la doctrina jurisprudencial relativa a la libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios, lo que más arriba hemos denominado el «Digesto» comunitario, que constituyen el «núcleo duro» de la norma. Y, de otro, el resto de normas cuya finalidad consiste en favorecer el cumplimiento y eficiencia de las anteriores, y que poseen, desde esta perspectiva, carácter instrumental. En este contexto se sitúan los preceptos que regulan la simplificación administrativa, la coordinación administrativa, las obligaciones de presentar determinados informes y el programa de convergencia.

B) Contenido sustantivo

– Supresión sistemática de las restricciones a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios.

La eliminación de los obstáculos jurídicos que impiden el establecimiento de

---

En cuanto al «soft law», cuya mejor traducción al castellano resulta la de «derecho indicativo», se trata de una expresión utilizada con frecuencia en ámbitos anglosajones y también comunitarios con el siguiente sentido «normas de conducta enunciadas en instrumentos a los cuales no se ha conferido fuerza obligatoria en cuanto tal y que, no obstante, pueden surtir algunos efectos jurídicos —indirectos— y cuyo objeto es potencialmente producir efectos prácticos». Cfr. SENDEN, L., «Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet?», *European Journal of Comparative Law*, Vol. 9.1, January 2005, *http://www.ejcl.org*. El plan de acción de la UE «Simplificar y mejorar el marco regulador» se refiere ampliamente a los sistemas de gobernanza de carácter no vinculante [COM (2002) 278 final].

47 L.A. CALVO CARAVACA y J. CARRASCOSA GONZÁLEZ ponen de manifiesto algo que, sin duda también, se percibe al analizar la DS; señalan que «la creación de un mercado único comunitario es un proceso complejo, *un proceso dinámico*», que va a depender en buena medida de la actuación de los Estados, *vid.* «Mercado único europeo y libertades comunitarias», cit., p.10.

un auténtico mercado interior hace que la DS preste especial atención a los *regímenes de autorización*[48] establecidos por los Estados miembros para el acceso a la prestación de servicios, así como para el establecimiento de los prestadores (Capítulo III: arts. 9 a 15). En este contexto, las previsiones de la DS alcanzan a los relativos a los procedimientos administrativos, no tanto con el objetivo de armonizar dichos procedimientos,[49] cuanto de suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos, que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que éstos comportan.[50] En concreto, la autorización previa obligatoria se limita a aquellos casos en que sea indispensable. El art. 9.1 DS contempla la posibilidad de que se supedite «el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio» a la obtención de una autorización, condicionándola al que hemos denominado *triple test.*[51] Esto es,

a) que el régimen establecido *no sea discriminatorio* para el prestador

b) que la necesidad de establecer un régimen de autorización esté *justificada por una razón imperiosa de interés general*, y

c) que el objetivo perseguido no pueda conseguirse *mediante una medida menos restrictiva*, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser eficaz.

Para que el establecimiento sea lo más fácil posible, se señalan una serie de principios que, en todo caso, los procedimientos autorizatorios deben respetar: no serán discriminatorios, habrán de estar justificados por una *razón imperiosa de interés general,*[52] serán proporcionados al objetivo que se pretende de interés general, serán claros e inequívocos, objetivos, transparentes y accesibles y hechos

48. Según se señala en el considerando 39: *El concepto de «régimen de autorización» debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional.*

49. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, critica duramente a las Instituciones Comunitarias en relación con la DS, argumentando la falta de competencia para dictar una Directiva de contenido armonizador que «no suprima las distorsiones sensibles de la competencia generadas por la pluralidad regulatoria...», en «¿Quo Vadis, Bolkestein?..., cit, p. 270.

50. Para Tomás-Ramón FERNÁNDEZ el marco general que la DS establece para el régimen de autorizaciones supone una «verdadera revolución» («Un nuevo Derecho Administrativo..., cit, p. 192).

51. Cfr. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. y VILLAREJO GALENDE, H., «La Directiva de Servicios...», cit, p. 59.

52. Cuáles sean las razones imperiosas de interés general se convierte en la clave de arco del modelo regulatorio que está contemplando la DS. El art. 4.8 realiza un inventario de las que así se califican a los efectos de la DS. Razones imperiosas de interés general, son las razones *reconocidas como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, incluidas las siguientes: «el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero de la seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, las sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural» (art. 4.8 DS). Esta lista,

públicos con antelación (art. 10). Y se introduce el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado.[53]

Además, el texto precisa los requisitos que, por ser considerados especialmente restrictivos, estarán prohibidos. Es la llamada «lista negra» del art. 14. Entre otros, esta «lista negra» está integrada por los siguientes requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad; prohibición de estar establecido en varios Estados miembros o de estar inscrito en los registros o colegios o asociaciones profesionales de varios Estados miembros; aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado; intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes; obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros existentes en el territorio nacional o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio.

Otra serie de requisitos –potencialmente restrictivos– estarán permitidos («lista gris» del art. 15), siempre que el Estado miembro acredite, tras someterlos a evaluación, que son necesarios, proporcionales y no discriminatorios.[54] Entre este tipo de requisitos «dudosos» figuran, por ejemplo, la imposición de límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores; requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular; prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional; requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados; o tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar.

Si las previsiones del Capítulo III, recopilan la jurisprudencia comunitaria y no generan gran controversia, no puede decirse lo mismo respecto del Capítulo IV sobre la libre circulación de servicios, que contiene, especialmente en su sección 1 («libre prestación de servicios y excepciones») algunas de las previsiones más opacas de la DS.[55] El párrafo primero del art. 16 contiene tres exigencias para los Estados miembros: 1) respetar el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos; 2) asegurar la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio y 3) no supeditar dicha libertad de acceso a requisitos que no respeten el «triple test» (no discriminación, necesidad y proporcionalidad).

---

que recoge la jurisprudencia comunitaria sobre el particular, no tiene por qué ser una lista cerrada y sí susceptible de ser ampliada por futuras interpretaciones del TJCE que, al menos como hipótesis, podría ensanchar el catálogo de razones.

53. El art. 13.4 DS contiene la regla del silencio, esto es, «a falta de respuesta», «se considerará que la autorización está conseguida», salvo que una razón imperiosa de interés general justifique otra solución.

54. *Vid.* MICOSSI, S., «Fixing the Services Directive», *CEPS Policy Brief*, Centre for European Policy Studies, núm. 100, june, 2006, p. 4.

55. En este sentido, BARNARD, C., «Unravelling...», cit., pp. 359-360. También para Gareth DAVIES este es un capítulo más difícil y problemático («The Services Directive: extending...», cit, p. 234).

En sus párrafos 2° y 3° el art. 16 señala una serie de requisitos que quedan prohibidos, salvo «requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente».[56] El art.17 está constituido por una larga lista de excepciones a las que no se les aplicará el art.16. La lista de «excepciones individuales» que contiene el art. 18 completa este oscuro panorama.[57]

Otra faceta de la prestación de servicios, la de los derechos de los destinatarios, es también contemplada por la Directiva. Una breve sección, integrada por un par de preceptos (19 y 20), en los que se prohíben ciertas restricciones y medidas discriminatorias, junto con el artículo 21, intitulado «asistencia a los destinatarios», que pretende facilitar la movilidad de los destinatarios de los servicios facilitándoles información a través de ventanillas únicas.[58]

– Armonización y autorregulación

Todos los autores parecen estar de acuerdo en que la DS sólo contiene algunas disposiciones de armonización de alcance limitado, si bien no puede soslayarse el efecto armonizador que la norma terminará teniendo en las legislaciones de los Estados miembros.[59] Sin duda, esto último es aplicable a todas las disposiciones de la DS que prevén tanto la eliminación de las medidas nacionales restrictivas (arts. 14 y 15 para el establecimiento y art. 16 para los servicios) como las relativas al régimen de autorizaciones (arts. 9 a 13).

En diversos momentos, la Directiva precisa que no es una norma de armonización. Así, por ejemplo, en el considerando 42 se señala que «Las normas relativas a los procedimientos administrativos *no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos*, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta». Al mismo tiempo, también en materia de simplificación administrativa, se faculta a la Comisión para «establecer formularios armonizados a escala comunitaria referentes a certificados, acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento de un prestador» (art. 5.2 DS). En otras ocasiones, se disponen armonizaciones pro futuro. Véase el art. 16.4 DS que habilita a la Comisión para proponer medidas de armonización respecto de las actividades de servicios cubiertas por la Directiva y la *armonización complementaria* que contempla el art. 38 para el acceso a la actividad de cobro de deudas por vía judicial y los servicios de seguridad privada y de transporte de fondos y objetos de valor.

56. Adviértase que mientras el capítulo relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores permite límites justificados en «razones imperiosas de interés general», sin embargo, el art. 16.3 restringe significativamente el número de razones.

57. Sobre él, tratan de arrojar luz y sin duda lo consiguen los autores precitados y, también, HATZOPOULOS, V., «Que reste-t-il de la directive...», cit., pp. 302-342 y, especialmente, PEGLOW. K., «La libre prestation de services...», cit., *in totum*.

58. Patrice PELLEGRINI lamenta que durante la tramitación de la norma fuera amputado de esta sección un importante artículo relativo al derecho de los pacientes de obtener el reembolso de la asistencia sanitaria no hospitalaria recibida en otro Estado miembro («Directive sur les services dans le marché intérieur. Un accouchement dans la douleur», *Revue de Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 504, janvier 2007, p. 19).

59. Vid., por ejemplo, HATZOPOULOS, V., «Que reste-t-il de la directive...», cit., p. 348.

Asimismo, la Directiva «armoniza» mediante el fomento de la autorregulación. Por una parte, se promueve la realización por parte de los prestadores de sistemas de evaluación y de certificación y otras medidas complementarias que aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios (art. 26). Asimismo, los Estados miembros fomentarán la elaboración de códigos de conducta comunitarios destinados a facilitar la prestación de servicios o el establecimiento de un prestador en otro Estado miembro (art. 37). Estamos ante medidas de «soft law», cuya intensidad normativa es prácticamente nula, pero que, sin embargo, aseguran un nivel de ejecución o cumplimiento bastante elevado.[60]

C) Contenido procedimental o instrumental

– Compromisos procedimentales para la realización de las libertades económicas: la simplificación administrativa

La DS pretende facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado interior y para ello considera necesario eliminar las trabas administrativas que ahora encuentran las empresas cuando pretenden instalarse. A tal fin, los Estados miembros tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, éstos no sean «lo suficientemente simples» *(art. 5)*. Como fácilmente puede intuirse, el mayor escollo para dar cumplimiento a esta obligación radica en la determinación del concepto jurídico indeterminado «lo suficientemente simples». La ausencia de medidas coercitivas –el procedimiento del art. 39 DS no se le aplica a este precepto[61]– otorga a este precepto «efectos fundamentalmente psicológicos».[62] Que no es poco. La Directiva anuncia una «limpieza general» y somete a las autoridades nacionales a un enorme ejercicio de *screening* (chequeo o evaluación) de cientos de normas.[63]

También se apuesta por el establecimiento de ventanillas únicas para simplificar los trámites y para que el prestador pueda resolver todas las gestiones a través de un único punto de contacto (art. 6), el derecho a la información (art. 7), junto con la posibilidad de realizar los procedimientos por vía electrónica (art. 8).[64] La simplificación administrativa es contemplada por la DS como la acción de modernización que, además de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, elimina los retrasos, costes

60. Como destaca Hatzopoulos, V., «Que reste-t-il de la directive...», cit., p. 352. Sobre el «soft law», véase nuestra nota 46.

61. El informe de evaluación que los Estados miembros habrán de remitir a la Comisión antes del 28 de diciembre de 2009 se refiere a los regímenes de autorización (art. 9), requisitos sujetos a evaluación (art. 15), requisitos sobre la libre prestación de servicios (art. 16) y actividades multidisciplinares (art. 25.3).

62. Así, HATZOPOULOS, V., «Que reste-t-il de la directive...», cit., p. 354.

63. En esta línea, BARNARD, C., «Unravelling...», cit., pp. 387.

64. Por cierto, algunos de estos preceptos han sido objeto de una transposición parcial por parte de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, véase VILLAREJO GALENDE, H., «La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición», *Revista de Derecho de la Unión Europea,* UNED y Colex, Madrid, pp. 47-82.

y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, «los trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados» (considerando 43). Además, la simplificación administrativa ha de ponerse en relación con la necesidad de mejorar la calidad del marco regulatorio actual.[65] Aunque paradójicamente, una norma que aboga por una menor y mejor regulación no es el mejor ejemplo de calidad, simplicidad y precisión regulatoria.[66]

Aunque la mayoría de estas previsiones sean de «soft law» –se construyen sobre la base del concepto indeterminado de perfiles tan difusos como «hacer lo necesario»– compartimos con autores como DAVIES la opinión de que aquí reside la verdadera importancia de la Directiva. Se divisa una armonización y modernización de la Administración pública europea y en tal sentido, el capítulo sobre la simplificación administrativa es revolucionario[67].

– La cooperación administrativa entre las autoridades de los Estados miembros

El Capítulo VI regula la que denomina «cooperación administrativa». En este capítulo se contienen normas dirigidas a los Estados miembros que pretenden favorecer la efectividad de la Directiva impulsado la cooperación entre los Estados miembros y éstos con la Comisión. Así, se establecen *obligaciones de asistencia recíproca y de cooperación* para garantizar el buen éxito de la supervisión de los prestadores y de sus servicios (art. 28.1 DS). Para facilitar esta tarea habrán de crearse «puntos de contacto» en cada Estado miembro (art. 28.2 DS).

La DS en el art. 28 utiliza expresiones como: «los Estados miembros harán lo necesario», «facilitarán lo antes posible», en relación con las tareas de cruzar e intercambiar información relativa a los servicios, a sus prestadores y las condiciones de prestación. Sin embargo, en el art. 29, relativo a las «obligaciones genera-

65. Los principios de simplificación administrativa de la DS entroncan con otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario como el plan *Better Regulation* (Comisión Europea, 2006, disponible en: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm). Por otra parte, encajan muy bien en el concepto anglosajón de *cut red tape*. Los orígenes de la expresión «red tape», que hoy se usa como sinónimo de burocracia, son obscuros. Al parecer, en el siglo XVII en Inglaterra, se usaban cintas de tela de color rojo para atar las resmas de documentos legales empleadas para adjudicar los casos de *common law*. Véase BREWER, G.A & WALKER, R.M, «What you see depends on where you sit: Managerial perceptions of red tape in English Local Government», *8th Public Management Research Conference*, School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California, Los Angeles, September 29–October 1, 2005, p. 2. Tradicionalmente también, los documentos del Vaticano estaban atados con cintas rojas. Para más detalles, vid. VILLAREJO GALENDE, H., «La simplificación administrativa...», cit., p. 53. Por cierto, la Comisión ha elaborado un *Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea* [COM(2007) 23 final, 24 de enero de 2007], conocido como «CUT 25%» y que, como su nombre indica, tiene como objetivo la reducción en un 25% de las cargas administrativas antes de 2012.

66. Vid. BARNARD, C., «Unravelling...», cit., p. 394.

67. DAVIES, G., «The Services Directive: extending...», cit., pp. 239-240.

les de asistencia recíproca del Estado miembro de establecimiento», la obligatoriedad de facilitar determinadas informaciones se expresa de un modo más tajante («facilitará», «procederá», «informará»).

– Compromisos procedimentales para asegurar el carácter dinámico de la DS

El legislador comunitario es consciente de que el objetivo de un mercado interior de los servicios y la garantía de las libertades de establecimiento y prestación de servicios exigen una tarea progresiva. En este sentido, la DS constituye un primer paso; determina un marco relativamente amplio e impulsa el conjunto de actuaciones –de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias, particularmente de la Comisión– que permitirán en un futuro avanzar hacia un mayor grado de profundización en la efectividad de las libertades de establecimiento y circulación de los servicios. Entre estas actuaciones se puede citar el *deber de notificación* de determinados regímenes de autorización que recae sobre los Estados miembros o de evacuación de informes que evalúen el grado de adecuación de dichos regímenes al contenido de la Directiva, así como las potestades de la Comisión para supervisar este proceso;[68] también para dirigir reglamentos u otros instrumentos (directrices, etc...) a los Estados miembros, con objeto de facilitar el cumplimiento de la Directiva, incluida la posibilidad de modificar elementos no esenciales de la misma (art. 23.4 DS).

Cierra la Directiva un conjunto de previsiones que fijan plazos y objetivos. Se manifiesta de este modo el carácter dinámico que se le ha querido imprimir a esta norma. La voluntad que parece informar esta regulación es la empezar de momento con este importante paso, que es la DS, consciente de que en un futuro se pretende avanzar y profundizar en los objetivos que inicialmente se propone: la supresión de las barreras legales, reglamentarias y administrativas existentes en las regulaciones nacionales para el acceso y ejercicio a las libertades de prestación y circulación de servicios, tras un periodo en el que los Estados miembros evalúen el grado de cumplimiento y de transposición del contenido obligacional de la Directiva (mediante la obligación de evacuar informes dirigidos a la Comisión antes del 28 de diciembre de 2009, art. 39. 1 DS), y una vez que la Comisión realice un informe completo sobre el proceso (art. 41 DS), que presentará al Parlamento y al Consejo antes del 28 de diciembre de 2011. En él se podrá señalar, en su caso, la necesidad de adoptar medidas adicionales sobre asuntos excluidos inicialmente del ámbito de aplicación de la Directiva.

68. Un proceso, por cierto que, en España ya ha echado a andar. Bajo la dirección del Ministerio de Economía y Hacienda, se ha puesto en marcha un complicado mecanismo organizativo de coordinación. Así se ha creado un grupo de trabajo, en el seno del propio Ministerio, en el que las Comunidades Autónomas están representadas a través de un interlocutor único, al igual que los Entes Locales, en este caso mediante un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias. Este grupo de trabajo y coordinación impulsa la acción de cada una de las Comunidades Autónomas, así como del Estado y de los Entes locales, que a su vez han de actuar de modo sectorial para identificar las regulaciones susceptibles de verse afectadas por la transposición de la Directiva. Todo el proceso se está llevando a cabo con un importante grado de transparencia (puede consultarse en la página *web* del Ministerio de Economía y Hacienda, véase nuestra nota 91).

El Complejo Proceso de transposición

Las dificultades de implementación de una norma enrevesada

Parece lógico que la gran diversidad de técnicas regulatorias usadas por la DS haya de tener consecuencias en su implementación.[69] Más allá de cual sea el método que cada Estado miembro elija para lograr la efectiva transposición de la Directiva,[70] ésta será tan solo una parte del complejo proceso que habrá de ponerse en funcionamiento para dar cumplimiento a los mandatos de la DS y cumplir con sus objetivos.

La implementación de algunas disposiciones de la Directiva, como la simplificación administrativa o las previsiones relativas a la cooperación, demandan más que medidas legislativas, mecanismos y procedimientos administrativos adecuados para alcanzar resultados prácticos. Tal es el caso de las ventanillas únicas y los procedimientos por vía electrónica. Otro tanto sucede con la forma en que los Estados miembros organizan el proceso de identificación y evaluación de la legislación potencialmente afectada antes de decidir si es preciso adoptar medidas modificativas o derogatorias. También el Capítulo VI sobre «Cooperación administrativa» exige de la implementación de los mecanismos prácticos necesarios para que las autoridades competentes de los Estados miembros cooperen eficazmente entre sí.[71]

La DS está llamada a generar un profundo proceso de reflexión sobre muchas de las regulaciones sectoriales y, en particular, sobre algunos de los tradicionales instrumentos de intervención administrativa, significativamente sobre la autorización administrativa.[72] Buena parte de la tarea que se le encomienda a los Estados consiste en una revisión de sus reglas y sistemas nacionales para asegurar que funcionan de manera suficientemente rápida y simple para cumplir con el contenido sustantivo de la DS. La cantidad de cambios que sean necesarios para ello variará inevitablemente de un país a otro.[73] Muchos países ya habían inicia-

69. Vid. Barnard, C., «Unravelling...», cit., p. 392.

70. COMISIÓN, «Manual sobre la transposición...», cit., p. 9. La Comisión sugiere la necesidad de aprobar una ley marco horizontal de transposición especialmente, en lo que atañe a los derechos recogidos en los arts. 16 a 20 del Capítulo IV; mientras que alude a las modificaciones legislativas para hacer eficaces los arts. 9, 14 y 15 relativos a los requisitos específicos que restringen la libertad de establecimiento, y los arts. 24 y 25 sobre comunicaciones comerciales de las profesiones reguladas y actividades multidisciplinares. Como ha recordado entre nosotros el Consejo de Estado en su *Dictamen 1/2007, de 14 de febrero de 2008, del Consejo de Estado, sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*, p.179.

71. *Ibídem.* Por otra parte, los Estados habrán de prestar asistencia al sector privado para que cumplan con los objetivos de la DS relativos a la calidad de los servicios (art. 26) o para fomentar que elaboren códigos de conducta a escala comunitaria (art. 37).

72. Sobre, una reflexión general sobre el concepto jurídico de autorización administrativa y sus implicaciones, LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa,* Thomson-Civitas, Madrid, 2006

73. Por ejemplo, en el Reino Unido, después del enorme esfuerzo llevado a cabo durante el proceso de «screening» únicamente se han encontrado un par de áreas incompatibles con la DS («insolvency practitioners», con funciones similares a los «administradores concursales» en nuestro derecho y «hallmarking» o acreditaciones de calidad de metales preciosos). Vid. *BERR Consultation Paper*, cit., pp. 69-72 y BARNARD, C., «Unravelling...», cit., p. 387-388.

do hace tiempo el camino de la simplificación administrativa y del desarrollo del «e-government».[74] Para DAVIES, esos cambios previos llevarán ahora permanentemente la impronta de la DS y, en este orden de cosas, llega a acusar a la DS de practicar «una sutil forma de colonialismo ideológico», al anticipar y apropiarse de modificaciones y desarrollos en los sistemas administrativos nacionales que habrían tenido lugar en cualquier caso.[75] Sin necesidad de llevar las cosas tan lejos, lo cierto es que la DS se anticipa a lo que va venir: la unión administrativa europea se vislumbra en un horizonte no muy lejano.[76]

En este sentido, la reflexión sobre las distintas técnicas regulatorias que pone en marcha la DS, exige identificar previamente la naturaleza de cada una de estas medidas antes de afirmar las consecuencias que ello tiene sobre el papel que le corresponde desarrollar a los Estados miembros y al resto de autoridades competentes nacionales en su proceso de transposición. Por otro lado, no hay que olvidar que la implementación de la DS también pasa por la tarea encomendada a la Administración comunitaria.[77]

Veamos, pues, cómo se está desenvolviendo el proceso de transposición en España y con qué problemas se enfrenta.

El plazo para transponer y el papel de los Estados miembros durante ese periodo

En el tiempo, el primer –y provisional– problema que plantea la transposición de la DS se puede dar en el periodo que va desde la entrada en vigor de la Directiva[78] a la fecha en la que termina el plazo de transposición.[79] Durante ese plazo de tres años, ¿qué medidas pueden adoptar los Estados miembros en relación con las materias afectadas por la Directiva? En definitiva, ¿qué efectos puede producir –a nivel interno– la Directiva durante el plazo de transposición?

74. La administración electrónica o «e-government» se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las Administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. Como matiza Erkki LIIKANNEN, a la sazón Comisario europeo para la empresa y la sociedad de la información, las TIC pueden ayudar a los gobiernos a enfrentarse a los numerosos retos que se les presentan. Sin embargo, no hay que centrarse en las TIC, sino en la utilización de estas tecnologías *junto con* un cambio organizativo y con nuevos métodos para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas («La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro», UOC, Barcelona, 2003, p. 1, disponible en http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html).

75. *Vid.* DAVIES, G., «The Services Directive: extending...», cit, p. 245.

76. La doctrina alemana lleva ya tiempo hablando de «la unión administrativa europea» (*Europäischer Verwaltungsverbund*). Sobre el particular, recomendamos el libro con ese título coordinado por F. VELASCO CABALLERO y J-P. SCHNEIDER, Marcial Pons, 2008.

77. *Vid.* FUENTEAJA PASTOR, J.A, se refiere a la ejecución conjunta del derecho y de las políticas europeas, *La Administración europea. La ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión,* ed. Thomson-Civitas, Pamplona, 2007, pp. 443

78. Según el art. 45 de la DS, desde el día siguiente a su publicación en el *DOUE,* esto es el 28 de diciembre de 2006.

79. Según el art. 44 DS, el 28 de diciembre, de 2009, es decir, tres años de plazo de transposición.

Aunque pueda parecer evidente, hay que comenzar recordando que, en el caso de las Directivas comunitarias, el plazo de transposición está previsto precisamente para eso, para dar tiempo a los Estados miembros a modificar sus derechos internos y adaptarlo a lo dispuesto por ellas.[80] En consecuencia, no procede plantear la eficacia interna –esto es, en los derechos nacionales– de lo dispuesto por las Directivas hasta que no haya transcurrido el plazo de transposición. ¿Significa esto que hasta el 28 de diciembre del 2009 los Estados miembros carecen de vinculación alguna en virtud de la DS para adoptar las medidas legales o administrativas que consideren necesarias? ¿Podrían incluso adoptar medidas que vayan en sentido contrario a lo previsto por la Directiva?

El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión para enfrentarse a esta cuestión y ha interpretado que «que durante el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva fijado por la propia Directiva, el Estado miembro destinatario debe abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por la Directiva».[81] De este modo y vía jurisprudencial, el Derecho comunitario propone un nuevo principio jurídico, cuyo fundamento arranca del art. 10 del TCE y que engarza con el principio de seguridad jurídica, en relación con el de cooperación leal o lealtad comunitaria.[82]

En conexión con la DS, la cuestión no es baladí, y plantea más de un problema desde la perspectiva del Derecho español, en particular, a la vista de algunas modificaciones autonómicas que han tenido lugar durante los últimos dos años.

A la luz de la doctrina jurisprudencial expuesta, es especialmente delicada la situación que se puede originar en relación con los requisitos prohibidos a los que alude la DS en sus artículos 14 y 19. En particular, destaca el caso del art. 14, relativo a los requisitos prohibidos para los regímenes de autorización de establecimiento de prestadores, y en el que se enumeran hasta ocho supuestos, expresados, muchos de ellos, en términos suficientemente claros e inequívocos. De hecho ésta es, sin duda, una de las cuestiones que más polémica está planteando la transposición de la DS, dado que al menos dos de esos supuestos chocan de

80. En este sentido hay que interpretar el art. 10 en relación con el art. 249 del TCE. *Vid.* SSTJCE de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environnement Wallonie,* C-129-96 y de 24 de febrero de 2004, as. C.157/02, *Reiser Internacionales Transport,* ap. 68, que recuerda que el «plazo tiene por objeto dar a los Estados miembros el tiempo necesario para adoptar las medidas de adaptación de su Derecho interno, no puede reprochárseles la no adaptación de su ordenamiento jurídico a la directiva antes de expirar dicho plazo».

81. *Vid.* STJCE de 24 de febrero de 2004, as. C.157/02, *Reiser Internacionales Transport,* ap. 66. En el mismo sentido, *vid.* las SSTJCE de 3 de marzo de 1997, as. C-316/96, *Vaneetveld,* ap. 45, de 8 de mayo 2003, as. C-14/02, *ATRAL, S.A.* ap. 58, y 14 de septiembre de 2006, C-138/05, *Sichting Zuid-Hollandse Milieufaderatie,* ap. 48. Sobre esta cuestión, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. y VILLAREJO GALENDE, H., «La Directiva de Servicios...», cit. p. 64. También MUÑOZ MACHADO, S. «La transposición de la Directiva al ordenamiento español», *Revista APD: Asociación para el Progreso de la Dirección* núm. 231, 2008 (Ejemplar dedicado a: La Directiva Bolkestein: Liberalización al servicio del consumidor), pp. 26-29.

82. Así, STJCE de 10 de abril de 1984, a. C-14/83, *Savine von Colson, Elisabeth Kamann/ Land de Renania del Norte-Westfalia,* Rec. p. 1909. *Vid.* en este sentido MANGAS MARÍN, A y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea,* ed. McGrawHill, 2ª ed., Madrid, 1999, p. 188.

plano con la actual regulación en España de la apertura de grandes superficies comerciales.[83]

Los requisitos prohibidos no sólo exigen la necesaria adaptación de la legislación estatal, autonómica y local en el sentido de eliminar su presencia, sino que han planteado también dudas acerca de su virtual eficacia durante el plazo de transposición. Ciertamente, las Administraciones competentes –y también los jueces nacionales– durante el plazo de transposición y en tanto no se transponga la Directiva, siguen vinculadas en su ejecución al Derecho español vigente –estatal autonómico y local–. De producirse, cambios normativos ¿tiene sentido que durante el plazo de transposición se adopten normas que vayan en sentido contrario a lo previsto por una Directiva en trance de transposición o, dicho de otro modo, que burlen las consecuencias y efectos que se derivan de la norma comunitaria?[84] El criterio para este caso, no puede ser otro que el principio de la jurisprudencia comunitaria, antes aludido, que vincula a los Estados miembros a no tomar medidas que comprometan gravemente el resultado previsto por la Directiva. El problema en la práctica lógicamente residirá en si el juez nacional, ante una medida de este tenor puede inaplicar el derecho interno, aun no habiendo vencido el plazo de transposición.[85]

Características del proceso español de transposición de la DS

A) Características del método español de transposición

– La complejidad como punto de partida

A la vista de lo expuesto hasta ahora, posiblemente la palabra que mejor describa lo que está siendo y está llamado a ser el proceso de transposición de la DS

83. Esta es la perspectiva y la conclusión del trabajo publicado por las autoras en la RJN, «La Directiva de Servicios...», cit. Es también la perspectiva –casi en exclusiva– de varias de las Jornadas y congresos que sobre este asunto se han celebrado en distintas Comunidades Autónomas durantes los años 2007, 2008 y 2009. La mayoría de las regulaciones autonómicas de grandes superficies de los últimos años han desarrollado modelos regulatorios en los que la Administración comercial autonómica ha venido reservándose, a través de distintos mecanismos de planificación económica, la potestad para determinar si existía o no espacio «comercial» para la instalación de nuevos establecimientos, como requisito previo al otorgamiento de las necesarias autorizaciones. Algo que en la práctica coincide con lo que el epígrafe 5 del art. 14 DS, llama «prueba económica». El conflicto está, pues, servido. El otro requisito prohibido que plantea problemas es la intervención de los competidores, aunque sea con carácter consultivo en procedimiento de otorgamiento de autorizaciones (art. 14.6 DS), situación que también se da en algunas regulaciones autonómicas de la licencia comercial de grandes superficies.

84. La pregunta formulada no es una mera cuestión retórica. De hecho, al menos en el caso de la Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial, del Parlamento Vasco es posible plantear la cuestión. También el Decreto 208/2007, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial para 2007-2010 y se regulan los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales contiene un ejemplo de prueba económica (art. 18) que suscita dudas sobre su adecuación a la Directiva..

85. Para una visión general de la doctrina del Tribunal Constitucional puede verse la STC 58/2004, de 19 de abril de 2004, en la que el propio Tribunal resume su jurisprudencia en relación con la posición del juez nacional en relación con la norma comunitaria.

es complejidad. Esta complejidad viene determinada por varias coordenadas. La primera de ellas tiene que ver con la propia naturaleza de la DS y por su «originalidad». No es, como ya se ha dicho, ni una directiva de liberalización, ni tampoco de armonización. Su propósito es el de «desregularizar» y para ello no sólo determina límites y condiciones al contenido y formulación de las regulaciones nacionales de servicios sino que, además, propone habilitar mecanismos de gestión y organización administrativa, e incluso medidas de fomento de actividades privadas. En este sentido, puede hablarse de complejidad de su contenido normativo.

La segunda coordenada tiene que ver con el carácter transversal de la norma comunitaria y con la determinación de su ámbito objetivo de aplicación, vinculado como está a la idea de servicio como «concepto-resto». La segunda, sin embargo, está condicionada a la distribución territorial del poder y, en consecuencia, variará en función de ésta para cada Estado miembro.

En relación con la complejidad derivada del carácter transversal de la DS, ya se ha mencionado *supra* la amplitud con la que ha quedado definido qué sean «servicios» en la Directiva, así como la lista servicios que la norma comunitaria excluye de su ámbito de aplicación (art. 2 DS). Sin duda, la interpretación de qué servicios quedan incluidos en esta lista de excepciones va a dar lugar a más de un problema. De hecho, son ya varios los supuestos en los que se han suscitado dudas.[86]

El tercer motivo de complejidad –que afecta muy especialmente al caso español dada la particular distribución territorial del poder– es la implicación en este proceso de multitud de «autoridades competentes»,[87] más lógicamente cuanto más repartidas estén las competencias en cada Estado miembro.[88] En el caso español, «autoridades competentes» en el sentido de la DS no son sólo las Comunidades Autónomas, también están implicadas en este complejo proceso de transposición las Entidades Locales e incluso, podrán verse afectadas algunas enti-

86. Como ya se ha señalado, la propia Comisión ha publicado un manual o guía para la transposición. Así, por ejemplo, de los servicios, cuya afectación por la DS plantea dudas, destacan los que tienen relación con actividades de carácter sanitario y asistencial, actividades que según el art. 2.2.f), quedan excluidas de la norma comunitaria. No obstante, los servicios prestados por farmacias, ópticas, ortopedias, etc., son situaciones en las que no queda claro el alcance de la exclusión. Otro tanto puede decirse de los servicios prestados por residencias de la tercera edad.

87. El art. 4.9 DS define quién es «*autoridad competente*», entendiendo por tal «*cualquier organismo o entidad en un Estado miembro, que lleve a cabo el control o la regulación de las actividades de servicios* y, concretamente, las autoridades administrativas, incluidos los tribunales que actúen como tales, los colegios profesionales y las asociaciones u organismos profesionales que, en el marco de su autonomía jurídica, regulan de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio».

88. La DS refleja esta realidad política y administrativa compuesta y es consciente de que las obligaciones que en ella se establecen no deben suponer «una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional» (art. 6.2 DS, al tratar de las ventanillas únicas). En su considerando 60, la DS recuerda que «en particular las disposiciones referentes a los regímenes de autorización y al ámbito territorial de una autorización, *no deben interferir en el reparto de competencias regionales o locales en los Estados miembros, incluidos los gobiernos autónomos regionales y locales*».

dades privadas en la medida en que ejercen funciones públicas de autorización, homologación o acreditación relativos a los servicios afectados por la Directiva.[89] Con todo, esta dificultad no debe constituir un freno para la incorporación de la norma comunitaria, como el propio TJCE ha recordado, no pudiendo los Estados miembros escudarse en su estructura federal –o autonómica, en nuestro caso– para justificar su posible incumplimiento.[90]

– El impulso estatal

La complejidad señalada –indeterminación previa de las materias que van a quedar potencialmente afectadas y necesaria implicación de todos los niveles de poder territorial– ha llevado a que sea la Administración General del Estado quien lidere el proceso de transposición. Ello no significa –como más adelante se verá– que el resto de las Administraciones implicadas queden al margen del mismo; sin embargo, ha sido, y es lógico que así sea, el Estado quien está impulsando citado proceso.

En este proceso que se ha puesto en marcha para hacer posible la transposición de esta norma comunitaria destaca el papel encomendado al Ministerio de Economía y Hacienda.[91] Paradójicamente, en esta actuación quien ha quedado relegado ha sido la Secretaría de Estado para la Unión Europea, del Ministerio de Exteriores, y de la que depende la Dirección General del Coordinación del Mercado Interior y otras políticas comunitarias. Tampoco la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), en la que participan el Estado y las Comunidades Autónomas ha tenido en esta materia un papel relevante.[92]

Pues bien, para lograr el objetivo de la transposición efectiva de la norma comunitaria y con la mirada puesta en diciembre de 2009, desde el Ministerio de Economía y Hacienda se ha puesto en marcha una estrategia que (a) ha marcado un calendario; (b) ha diseñado un plan de trabajo en varias fases, comenzado con la identificación de los procedimientos potencialmente afectados por parte de las

89. *Vid.* SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. y VILLAREJO GALENDE, H., «La Directiva de Servicios...», cit. p. 55. Es particularmente delicada la situación que se plantea en relación con los colegios profesionales. De hecho, en el proceso de transposición abierto ya ha tenido lugar una primera reunión entre el Grupo de Trabajo para la Transposición de la DS y los colegios profesionales, que tuvo lugar el 28 de julio de 2008, y de la que salieron las primeras conclusiones (a las que puede accederse a través del sitio de internet habilitado para ello en la página de *web* del Ministerio de Economía y Hacienda).

90. *Vid.* STJCE de 29 de abril de 1999, as. C-302/97, *Konle,* ap. 62. También, de 13 junio de 2002, *Comisión/España.* En este sentido, *vid.* MUÑOZ MACHADO, S., «La transposición de la Directiva...», cit. p. 26.

91. La página *web* del Ministerio de Economía y Hacienda [http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Union%20Europea/Paginas/Directiva%20Servicios%20Union%20Europea.aspx] facilita el seguimiento e información del proceso de transposición, con considerable esfuerzo por la transparencia.

92 Como puede deducirse del informe de 2007 elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas (Secretaria de Estado de Cooperación Interterritorial) *Informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007,* al que puede accederse a través de [http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Comunidades Autónomas_Asunt_Europeos.html].

autoridades competentes –principalmente, las Comunidades Autónomas[93]–; continuando con la evaluación de dichos procedimientos y finalmente promoviendo las modificaciones normativas necesarias.[94] Por otra parte (c) se ha creado una organización *ad hoc*, de carácter informal, en la que están representados todos los Ministerios a través de un interlocutor único, las Comunidades Autónomas –a través, también, del nombramiento de un interlocutor único–, los entes locales, representados mediante el correspondiente interlocutor enviado por la FEMP, y eventualmente otros interesados en el proceso. A este grupo se le ha dado en llamar «Grupo de trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios».[95] Se trataría de una modalidad de grupo de trabajo que por su ámbito material de actuación –no sectorial– y por los sujetos que quedan implicados –todas las Comunidades Autónomas, EELL, incluso corporaciones públicas como los colegios profesionales– no termina de encajar en ninguna de las fórmulas de cooperación y coordinación interadministrativas previstas por la LRJPAC, o, en su caso, por la LBRL.

Sin duda que una de las manifestaciones de la originalidad de la DS y de la complejidad que implica su proceso de transposición, se manifiesta precisamente en la necesidad de habilitar mecanismos organizativos especiales para garantizar su eficacia.

B) Los resultados

– A nivel estatal

La primera manifestación de la transposición de la DS en nuestro país se ha producido paradójicamente al margen del proceso abierto en el seno del Ministerio de Economía y tiene un carácter general: no es otra que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos,[96]

93. Principalmente, pero no sólo. También los entes locales e incluso los colegios profesionales se encuentran involucrados en este proceso. En relación con el papel de los EELL, desde el MAP se han tomado ya las primeras medidas de carácter preparatorio para la transposición, impulsando la redacción de un primer informe, al que puede accederse a través de: http://www.cartalocal.es/index.php/cartalocal/actualidad/cambios_en_la_normativa_local_afectada_por_la_directiva_de_servicios. También en el caso de los colegios profesionales, han habido avances y reuniones con el grupo de trabajo.

94. Para facilitar la gestión, se ha desarrollado una aplicación informática, conocida como SIENA (Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada), que contiene un cuestionario que permite identificar los distintos procedimientos autorizatorios y sus correspondientes requisitos, en orden a su evaluación según los criterios de la DS.

95. Sobre el particular, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General,* vol. I, ed. Iustel, Madrid, 2004, pp. 475 y ss.

96. Véase, en este sentido, GONZÁLEZ NAVARRO, F. «Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones públicas españolas», *RJN,* núm. 43, 2007, pp. 118-119; así como el análisis que ofrece H. VILLAREJO GALENDE, de la tramitación de la Ley 11/2007, citada, en relación con la transposición de la DS, en «La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición», en *La Directiva relativa a los servicios en el Mercado Interior (La Directiva Bolkestein), Revista de Derecho de la Unión Europea,* UNED y Colex. Madrid, 2008, pp. 72-76. También, *vid.* CIERCO SIERA, C. «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núm. 19, 2008, pp. 15 y ss.

en particular sus artículos 6 a 8. Con ser ésta una novedad importante, desde la perspectiva de los preceptos de la DS que configuran la parte que hemos calificado como instrumental, no agota, a nuestro juicio, las modificaciones que desde la perspectiva de la simplificación administrativa se hacen necesarias. Por otro lado, la razón de ser de esta importante novedad legislativa no se encuentra sólo ni principalmente en la transposición de la DS sino que transciende a ella y conecta con la necesidad de adaptar el funcionamiento de la Administración española a la realidad de la sociedad de la información.

Al margen de esta importante novedad, de momento los resultados del proceso abierto no han pasado de la fase de proyecto.[97] Entre estos proyectos destacan al menos de tres iniciativas de carácter general –en distinto grado de maduración–, más allá de otras medidas sectoriales, como es el caso destacado de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, iniciativa que, por el momento, parece haber encallado. Estas tres iniciativas –cuya mención aparece en la documentación que el propio Ministerio de Economía y Hacienda ha colgado en el sitio *web* creado al efecto– son los anteproyectos de *Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios*, a la que se conoce coloquialmente como «Ley paraguas» y que sin duda es la que se encuentra en una fase más avanzada;[98] el anteproyecto de *Ley de reforma de los servicios profesionales* y, en tercer lugar, la que también coloquialmente viene denominándose «Ley ómnibus» y cuyo contenido vendría a coincidir con una Ley estatal de medidas en la que se incluirán, caso por caso, las modificaciones legales necesarias una vez que haya concluido la fase de identificación y evaluación de los procedimientos autorizatorios y sus requisitos regulados por el Derecho estatal.[99]

En el caso de la Ley sobre el libre acceso y ejercicio a las actividades de servi-

97. Al menos al momento de redactar estas páginas. Y ello a pesar de que la transposición de la DS ha aparecido sistemáticamente entre las medidas que el Gobierno ha ido presentado durante los años 2008 y 2009 para enfrentar la crisis económica que salpica la economía mundial y particularmente la española, con un fuerte impacto sobre el empleo. Es previsible que en el último trimestre de 2009, acercándose el plazo dado por Bruselas se puedan comenzar a ver algunos resultados.

98. Según la información facilitada por el Ministerio de Economía y Hacienda, el mencionado anteproyecto habría ya sido informado tanto por muchas de las Comunidades Autónomas, el Consejo Económico y Social (Dictamen 2/2008, de 20 de noviembre), así como por la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional de Administración local y el Consejo de Consumidores y Usuarios. También el Consejo de Estado, ha informado en su Dictamen 99/2009, de 5 de marzo, de 2009.

99 En la página *web* accesible a través del portal del Ministerio de Economía y Hacienda, relativa a la transposición de la DS, puede verse el documento de fecha de 9 de febrero de 2009, con los *resultados preliminares de la evaluación de la normativa* correspondiente a la Administración General del Estado. Es previsible que este documento sea la base sobre la que se construya la futura Ley Ómnibus, al margen de que por razones políticas se decida que algunas de las modificaciones se lleven a cabo de modo específico, o bien se les quiera dar otro ritmo. No sería descabellado pensar que pudiese en algún momento de este proceso optarse por la vía del Decreto-Ley para llevar a cabo alguna de las modificaciones normativas que exigen norma con rango de Ley, como ya se ha hecho en otras ocasiones. Sirva como ejemplo, el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, que transpone varias Directivas, entre otras cosas.

cios, el anteproyecto preparado por el Gobierno presenta la Ley con un marcado carácter transversal u horizontal. En la memoria de análisis de impacto normativo elaborada por el Ejecutivo y que acompaña al anteproyecto para justificar la necesidad y oportunidad de esta iniciativa, se mencionan las ventajas de aprobar una Ley de esta naturaleza, a la que habrán de sumarse en un futuro otras modificaciones normativas sectoriales. Se argumenta que esta ley horizontal facilitará «la derogación o modificación de normas contrarias a la Directiva, al disponerse de un instrumento jurídico interno». Ciertamente, si al final se aprueba este anteproyecto, se habrá producido una transposición formal. No obstante, los problemas concretos para cada procedimiento autorizatorio no se habrán resuelto, aunque eso sí, quedarán dotados de una cobertura legal. El texto del anteproyecto, en trámite de información pública en el momento de cerrarse estas líneas, incorpora de modo casi literal el contenido de la mayoría de los preceptos de la Directiva, y muy en particular los que se refieren a su parte sustantiva. Más adelante habrá ocasión para reflexionar sobre algunos problemas jurídicos que plantea esta iniciativa.

– Algunas iniciativas de las Comunidades Autónomas

Una vez superados los problemas interpretativos derivados de las primeras Sentencias de nuestro Tribunal Constitucional en relación con la posición de las Comunidades Autónomas ante el Derecho Comunitario, la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia constitucional coinciden en señalar el derecho –y la obligación– de las Comunidades Autónomas de participar en la fase de desarrollo legislativo y reglamentario de la transposición de las normas comunitarias que no sean directamente aplicables (esto es, de las Directivas) y que afecten al ámbito de sus competencias.[100] En este sentido, algunas Comunidades Autónomas, sin esperar a que el Estado complete su proceso de transposición,[101] han procedido ya realizar transposiciones de la Directiva de Servicios, en unos casos con carácter sectorial y en otros con un planteamiento más general.

Así y a modo de ejemplo, Galicia ha dictado, al menos, dos órdenes de la Consejería de Innovación e Industria, de abril de 2008, con adaptaciones expresas y puntuales a la Directiva.[102] Se trata de normas que concretan los requisitos para el otorgamiento de autorización a las empresas de mantenimiento de ascensores y para la obtención del certificado individual y del carné de instalador de

100. *Vid.* MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho...*, cit., p. 279 y LINDE PANIAGUA, E., «Capítulo VI. El sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea», en LINDE PANIAGUA, E., BACIGALUPO SAGESSE, M., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. y FUENTEAJA PASTOR, J.A, *Principios de Derecho de la Unión Europea,* 3ª ed., Colex, Madrid, 2006, pp. 525-526. También GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 10ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pp. 160-161.

101. Este comportamiento de algunas Comunidades Autónomas que muestran mayor diligencia que el Estado a la hora de transponer el derecho comunitario se da en otras ramas del Derecho administrativo, como es el caso significativo de las normas medioambientales. *Vid.* en este sentido, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada: estudios sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación,* Civitas, Madrid, 2002, pp. 94-95.

102. Se trata de las órdenes de 25 y 28 de abril de 2008, de la Consejería Innovación e Industria, publicadas en el *DOG* el 16 y 19 de mayo de 2008, respectivamente.

gas, respectivamente, en las que se adapta la regulación autonómica existente a las exigencias de la Directiva. Como éstas, habrán de multiplicarse las normas que se modifiquen.

Como ya se ha señalado, el ámbito material en el que más se ha reflexionado sobre las consecuencias que previsiblemente va a tener la Directiva de Servicios es el de la regulación del comercio y, en particular, el caso de la licencia específica para la instalación de superficies comerciales. En este ámbito y al margen de la cuestión sobre si es o no necesario, que las Comunidades Autónomas esperen a que tenga lugar la necesaria transposición de la Ley Básica estatal –de la LOCM–, lo cierto que es que ya son varias las Comunidades Autónomas que ha procedido a dictar modificaciones normativas que pretenden adaptarse a la norma comunitaria.

Distinta y destacable es la perspectiva por la que opta el Decreto catalán 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica.[103] Presentado en el contexto más general de una norma –obsérvese que de rango reglamentario– que busca como objetivo principal la simplificación administrativa, menciona expresamente en su Exposición de motivos, la transposición de la Directiva de Servicios. Junto al objetivo de la simplificación administrativa, se adaptan además la regulación de otras actividades y servicios concretos.[104] Se trata de un supuesto singular de adaptación, que constituye un intento de respuesta sistemática y no puntual a la transposición de la Directiva.

Otro modelo es el seguido por Aragón, que ha optado por utilizar la vía recientemente abierta por su nuevo Estatuto de Autonomía de dictar Decretos-leyes[105] y habilitar al Gobierno de la Comunidad para «*revisar los procedimientos administrativos de su competencia y proceder a su modificación para que se simplifiquen sus trámites, se reduzcan sus plazos de resolución y se minimicen los costes a las empresas y a los ciudadanos durante la gestión administrativa*» (art. 3.1

103. Publicado en el *DOGC* de 15 de mayo de 2008.

104. Así por ejemplo, se modifica del Decreto 176/1987, de 9 de abril, por el que se establecen normas sobre la ordenación y la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico sometidos al régimen de hotelería, o el del Decreto 55/1982, de 4 de febrero, sobre ordenación de la práctica del camping y de los establecimientos dedicados a este fin. También el Decreto 313/2006, de 25 de julio, que regula los establecimientos de turismo rural, el Decreto 163/1998, de 8 de julio, de apartamentos turísticos, el Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de reglamentación de las agencias de viajes, el Decreto 5/1998, de 7 de enero, sobre la actividad de guía de turismo, el Decreto 317/1994, de 4 de noviembre, por el que se establecen normas sobre la ordenación y la clasificación de los establecimientos de restauración, el Decreto 302/2004, de 25 de mayo, por el que se crea y se aprueba el funcionamiento del Registro de industrias agrarias y alimentarias de Cataluña, el Decreto 147/1987, de 31 de marzo, por el que se regula la actividad industrial y de prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes y el Decreto 363/2004, de 24 de agosto, por el que se regula el procedimiento administrativo para la aplicación del Reglamento electrotécnico para baja tensión, entre otras cuestiones.

105. *Vid.* Decreto-ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón, posteriormente convalidado mediante Resolución de las Cortes de Aragón de 20 de noviembre de 2008 (*BOA*, núm. 205, de 5 de diciembre de 2008).

del Decreto-ley 1/2008, de 30 octubre, de Aragón).[106] En virtud de esta habilitación, el Gobierno aragonés ha dictado el Decreto 247/2008, de 23 de diciembre, por el cual se adaptan diversos procedimientos administrativos competencia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo y por el que se modifica, entre otras cuestiones, el Plan de Ordenación de los Equipamientos Comerciales en Gran Superficie de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por el Decreto 172/ 2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón.[107]

Recientemente, también Andalucía ha optado por utilizar esta nueva vía de los Decretos-leyes autonómicos que se ha abierto con los Estatutos Autonómicos de nueva generación. La opción en este caso ha servido para modificar el plazo máximo para la resolución de una serie de procedimientos administrativos, así como para cambiar de desestimatorio a estimatorio el sentido del silencio de algunos procedimientos, con la pretensión de simplificarlos y agilizar ciertos trámites.[108] En el caso andaluz, aunque la medida adoptada puede favorecer indirectamente la transposición de la DS, no es éste su objetivo. Al menos no lo es principalmente. Se trata de medidas que se enmarcan el contexto más general de la política autonómica de la simplificación administrativa.[109]

106. Artículo 3. *Simplificación de trámites e impulso de la acción administrativa.* 1. Las Administraciones públicas aragonesas deberán revisar los procedimientos administrativos de su competencia y proceder a su modificación para que se simplifiquen sus trámites, se reduzcan sus plazos de resolución y se minimicen los costes a las empresas y a los ciudadanos durante la gestión administrativa. 2. En todo procedimiento administrativo tramitado por las Administraciones aragonesas una vez superado el plazo señalado para los distintos actos de trámite, de oficio se declarará la preclusión del mismo y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se impulsará de nuevo el procedimiento, con excepción de los supuestos de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución.

107. Junto con el Plan de Ordenación de equipamientos comerciales, Aragón adapta su normativa en relación con las siguientes normas: Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento en el que se establecen las normas de construcción e instalación para la clasificación de los establecimientos hoteleros; Decreto 84/1995, de 25 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Albergues y Refugios como alojamientos turísticos; Decreto 69/1997, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre Ordenación y Regulación de los alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural; Decreto 125/2004, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Alojamientos turísticos al aire libre; Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo; Decreto 81/1999 de 8 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen normas sobre ordenación de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile y, finalmente, el Reglamento de las acreditaciones profesionales, la autorización de empresas y la acreditación de entidades de formación en materia de seguridad industrial, aprobado por el Decreto 116/2003, de 3 de junio.

108. Según lo dispuesto por el art. 4 del Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero, de Andalucía, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo y en virtud del cual se modifica de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos

109. En concreto, la Exposición motivos del Decreto-ley andaluz menciona el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 27 de enero de 2009, que aprobó el Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de Trámites, y en cuyo contexto se aprueba estas medidas cuya aprobación requiere rango de Ley.

En definitiva, y ante la ausencia de transposición estatal, las Comunidades Autónomas han comenzado a tomar medidas parciales tendentes a procurar dicha transposición y lo están haciendo cada una con su propia política. En este punto, se hace imprescindible que la AGE complete el proceso que comenzó liderando, pero que parece haber quedado virtualmente paralizado. Algunas de las cuestiones que van a verse afectadas –de modo significativo, las cuestiones relativas a la regulación del procedimiento administrativo– requieren con urgencia que sea el Estado el que encabece estas modificaciones que pueden exigir la adopción de «retoques» normativos, incluso de algunos de los preceptos de la propia LRJPAC, a pesar de que una parte importante de las exigencias formales de la DS están expresamente previstas en nuestro derecho de procedimiento administrativo desde la vieja Ley de 1958.[110]

Algunos interrogantes jurídicos que plantea la transposición

En general

Si finalmente, se opta, como parece que así será, por impulsar la aprobación de una Ley cuyo contenido coincida en lo fundamental con el texto de la Directiva de Servicios,[111] se suscitan algunas cuestiones jurídicas interesantes. Con carácter previo, no está de más señalar que el método hasta ahora apuntado para transponer la DS no es una exigencia que se derive de la norma comunitaria. En ningún lugar de la misma se exige que los Estados miembros tengan que proceder de tal modo.[112] De hecho, la transposición podría –al menos en hipótesis– tener lugar sin una Ley general que le diera cobertura. En todo caso, de lo que se

110. En este sentido, ya se señalaba las características del derecho del procedimiento administrativo español y su particular adecuación, en términos generales a lo dispuesto por al DS, en SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A. y VILLAREJO GALENDE, H., «La Directiva de Servicios...», cit. p. 60.

111. Este es, sin grandes diferencias, el contenido del anteproyecto de *Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios,* citado. Este modo de proceder a la hora de transponer Derecho comunitario no es tampoco una novedad. Así se hizo, por ejemplo, con la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras de las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, que transpone la Directiva 2006/111/CE, de mismo nombre. En cuanto a la transposición por transcripción, *vid. Dictamen 1/2007, de 14 de febrero de 2008, del Consejo de Estado,* relativo a la incorporación del Derecho europeo, p. 180.

112. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia en su STJCE de 7 de enero de 2004, C-58/02, *Comisión/España,* ap.26, ha declarado que la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formal y textualmente en otra norma expresa y específica, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, cuando éste garantiza, efectivamente, la plena aplicación de la Directiva de forma suficientemente clara y precisa. En el mismo sentido las SSTJCE de 23 de mayo de 1985, as. 29/84, *Comisión/Alemania,* Rec. p. 1661, ap. 23; de 8 de julio de 1987, as. 247/85, *Comisión/Bélgica,* Rec. p. 3029, ap. 9, y de 9 de septiembre de 1999, C 217/97, *Comisión/Alemania,* ap. 31). Sobre el método de transposición, *vid.* el *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios,* pp. 8-9, donde se recomienda la transposición horizontal al menos para los artículos de la DS que establecen principios generales.

trata es de garantizar el efecto útil de la Directiva, por lo que, en teoría, podría ser suficiente con que se produjese la adaptación sector por sector, regulación por regulación. Ciertamente esta posibilidad implicaría el riesgo de que no se llegase a transponer en plazo, dada la cantidad de supuestos y de Administraciones implicadas. La opción de una Ley de cobertura como la *Ley paraguas* antes mencionada aporta la ventaja, frente a la Comisión, de cumplir, al menos formalmente, con el plazo de transposición.[113] Con todo, no parece que ésta sea la transposición en la que está pensando la DS. Antes al contrario, su verdadero impacto y la verdadera eficacia de los cambios que pretende impulsar, tendrán lugar cuando éstos lleguen a cada una de las regulaciones y se eliminen, efectivamente, las trabas legales y administrativas hasta ahora existentes.[114]

En cualquier caso, si la opción mencionada prospera, se suscitan algunas cuestiones que pasamos a analizar. Por otro lado, y al margen del análisis del concreto método de transposición por el que parece haberse optado, la propia distribución territorial del poder y el consiguiente reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales también plantean problemas específicos a los que aludiremos desde la perspectiva de la transposición de la DS, además de la necesaria reflexión sobre la posible eficacia directa de la DS.

La transposición de la DS, ¿una ocasión para repensar el contenido del derecho a la libre empresa?

En este punto centramos la atención en las implicaciones jurídicas que puede tener la aprobación de una Ley que incorpore literalmente las previsiones contenidas en los Capítulos III y IV de la DS, esto es, los relativos a la libertad de establecimiento de los prestadores y la libertad de circulación de servicios. No es que la incorporación en la Ley del resto del contenido de la DS –simplificación, cooperación, calidad de los servicios y convergencia– no tenga relevancia o no plantee cuestiones jurídicas de interés, pero como ya se ha mencionado anteriormente, se trata de previsiones normativas que se hallan en un plano distinto en cuanto a su vinculatoriedad, más allá de la incidencia que puedan tener desde la perspectiva de la efectividad real de las medidas que se pretenden adoptar.[115]

113. Podría darse incluso el caso de que el Gobierno optase por incorporar el contenido del anteproyecto en un Real Decreto-Ley, más allá de la valoración que pueda hacerse sobre la «urgencia», dado el tiempo que lleva gestándose el proyecto dentro del Grupo de Trabajo para la Transposición de la Directiva de Servicios. Pero esa, sin duda, es otra cuestión. *Vid.*, en este sentido la valoración de el *Dictamen 1/2007, de 14 de febrero de 2008, del Consejo de Estado,* relativo a la incorporación del Derecho europeo, p. 199. Esta fórmula podría darse tanto para la proyectada *Ley paraguas* como, y particularmente, para la *Ley ómnibus.*

114. Este es el objetivo que vendría a coincidir, al menos en el ámbito estatal, con el contenido de la *Ley ómnibus.*

115. El tipo de decisiones y políticas públicas que pretende impulsar la parte instrumental de la DS, tienen como objetivo alcanzar la eficacia de la actuación de las Administraciones públicas, en definitiva, hacer real y efectivo el contenido y alcance de los derechos subjetivos, en este caso, de los prestadores de servicios. Estaríamos ante un tipo de regulación que encaja bien con el modelo conceptual propuesto por SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema,* ed. INAP/Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 23-26.

Los capítulos mencionados de la DS contienen su parte sustantiva. En estos preceptos, la norma comunitaria se expresa de modo suficientemente claro y preciso, imponiendo obligaciones y estableciendo prohibiciones; determinando, en definitiva, un marco jurídico limitador de las opciones normativas –legales y administrativas– de los Estados miembros cuando regulan el ejercicio y acceso a los servicios, a su establecimiento y prestación. Contienen –ya se ha señalado– la codificación de la interpretación jurisprudencial –que en el modelo comunitario es fuente del derecho– del alcance y contenido de los arts. 43 y 49 TCE, preceptos que, por otra parte y como bien sabemos, pueden ser invocados directamente.[116]

En este sentido, bien pudiera argumentarse que el legislador español no necesita el auxilio de la DS. Los arts. 43 y 49, sus implicaciones y la jurisprudencia que ayuda a interpretar su contenido están ahí y son conocidas. Puede incluso plantearse si la DS es necesaria. Sin embargo, es evidente que la aplicación de los arts. 43 y 49 es compleja y la DS pretende facilitar esta tarea.[117] Pues bien, más allá de la discusión acerca de la propia naturaleza[118] y oportunidad de la DS, se podría pensar que ésta es suficiente para orientar y facilitar la adaptación de las legislaciones nacionales a los arts. 43 y 49 en aquellos sectores en los que no hay Derecho comunitario derivado de carácter sectorial, pero sobre los que rige, indudablemente, el marco jurídico general diseñado por las libertades económicas del TCE.

En definitiva, si una Ley española recoge expresamente los preceptos de la DS que contienen la codificación de la interpretación jurisprudencial relativa al alcance y contenido de los arts. 43 y 49 TCE, lo primero que hay que señalar es que no incorporará, en esencia, nada que no estuviera ya incorporado a nuestro derecho interno en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario.[119]

Sin embargo, una norma estatal de carácter general –horizontal– que incorporara literalmente el contenido de la Directiva –recuérdese, una visión que condiciona y limita el establecimiento de regulaciones que contengan procedimientos autorizatorios, así como otras exigencias, tanto de fondo como de procedimiento– reaviva la reflexión que ya en su día se planteó la doctrina sobre si el modelo económico inserto en los Tratados comunitarios incorporaba –o no– una opción más restringida de la intervención pública en la economía del que se deducía de

116. Así lo dice el TJCE en el ap. 10 de la STJCE de 21 de junio de 1974, as. 2/74, *Reyners.* También la STJCE de 3 de diciembre de 1974, as. 33/74, *Van Binsbergen,* insiste en esta idea; así como la STJCE de 28 de enero de 1986, as. C-270/83, *Comisión/Francia* (ap. 13).

117. Así justifica la DS la necesidad de su existencia, en el considerando 6: «la supresión de estos obstáculos no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa de los arts. 43 y 49 (...) resolver caso por caso (...) sería (...) una forma de actuar extremadamente complicada para las instituciones nacionales y comunitarias...».

118. Esto es, si estamos o no ante una norma de armonización, de coordinación de las legislaciones, liberalizadora o desreguladora como ha señalado DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.»¿Quo Vadis, Bolkestein?...», cit. pp. 266 y ss.

119. Así lo vio S. MARTÍN-RETORTILLO, para quien la libertad de establecimiento no incide sólo en el reconocimiento de ese derecho a las empresas y ciudadanos de otros Estados miembros, sino que tiene también un inequívoco efecto liberalizador para los propios nacionales, lo que, en definitiva conduce a una «creciente reducción de las limitaciones y restricciones» a las que dicho derecho puede quedar sometido, *vid. Derecho Administrativo económico,* vol. I, 2ª ed., La Ley, Madrid, 1991, p. 203.

la Constitución Española.[120] Y es que una incorporación así, de carácter general, supone un paso cualificado en la asunción del modelo económico comunitario en relación con otras adaptaciones de carácter singular que ya se han producido[121] y que se producirán en el futuro.

En particular, la mención a las *razones imperiosas de interés general*, en su interpretación comunitaria[122] incorporada ahora a una Ley general lleva a plantear su compatibilidad con el propio concepto y contenido de los intereses generales a los que sirven nuestros poderes públicos (art. 103.1 CE).[123] Los intereses generales que en un futuro justifiquen el establecimiento de limitaciones en el ejercicio de la libertad de establecimiento de prestadores de servicios y de circulación ¿quedarán limitados sólo a los que encajen dentro de la categoría de *razón imperiosa de interés general*?[124] ¿Implica acaso esta mención una limitación de la libertad de configuración del legislador español que va más allá del modelo económico recogido en nuestra Constitución?[125]

Podrá argumentarse que la *Ley paraguas* no es tan general como pudiera parecer a primera vista, a pesar de su carácter. Al fin y al cabo, su ámbito objetivo se limita a los servicios en el sentido de la Directiva, que como sabemos deja fuera muchos otros servicios que por tener ya regulación sectorial propia o por otras razones han quedado excluidos de la norma comunitaria.[126] Sin embargo, su

120. Para DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, la DS supondrá «un cambio de envergadura en la línea de una mayor garantía de la libertad de empresa frente a las regulaciones públicas», *vid.*, «¿Quo Vadis, Bolkestein?...», cit, p. 278.

121. Es abundante la legislación comunitaria derivada, que coordina y armoniza el derecho aplicable a determinados sectores, como es el caso de la actividad bancaria, aseguradora, servicios de inversión, transportes, telecomunicaciones o servicios postales, entre otros, que han implicado profundos cambios en las correspondientes regulaciones nacionales. En este sentido, constituyen el precedente *sectorial* de la DS.

122. Es decir, no cualquier razón aducida por los Estados miembros puede legitimar el establecimiento de limitaciones al ejercicio de las libertades de los arts. 43 y 49. Sobre el particular, SALVADOR ARMENDÁRIZ y VILLAREJO GALENDE, señalan el carácter «abierto» aunque no «indeterminado» de esta categoría a la luz de la interpretación de la misma que hace el TJCE, así como la mención a ciertas razones aducidas por los Estados miembros y expresamente rechazadas por el TJCE, *vid.* «La Directiva de Servicios...», cit., pp. 50-51.

123. Sobre el concepto de interés general en la CE, *vid.* NIETO GARCÍA, A. «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, (La Corona, las Cortes Generales, del Gobierno y de las Administraciones Públicas), Vol. 3, 1991, pp. 2185-2254 y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado» *REDA*, núm. 89, 1996, pp. 69-89.

124. Para DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, la DS implica el sometimiento de las regulaciones nacionales a un nuevo parámetro: el test de proporcionalidad, que constituye en la práctica un test más intenso que el de la razonabilidad de nuestro modelo constitucional, *vid.*, «¿Quo Vadis, Bolkestein?...», cit, p. 274.

125. Sobre el contenido e implicaciones del derecho a la libre empresa, como elemento fundamental del modelo económico constitucional, puede verse el tratamiento actualizado que hacen del mismo LÓPEZ-JURADO, F.B Y GÓMEZ MONTORO, A.J., «Los principios constitucionales al ordenamiento energético español», en VVAA, *Tratado de regulación del sector eléctrico. Tomo I. Aspectos jurídicos,* Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2009, pp. 54 y ss.

126. *Vid.* en este sentido el art. 2.2 DS. En relación con este asunto, ap. I.2.2

planteamiento virtualmente general no cabe duda que tendrá, a medio plazo, consecuencias importantes, en particular desde la perspectiva de la construcción de los principios generales de la intervención administrativa en materia económica.[127] En este sentido, no está de más recordar el papel que ha tenido el art. 6 RSCL tantas veces citado por la doctrina y la jurisprudencia como referencia normativa a la hora de construir el principio general del *favor libertatis.*[128] En este sentido, la incorporación junto con la necesidad de que concurra una razón imperiosa de interés general, de la exigencia comunitaria de optar, si es posible, por la medida menos restrictiva, supondrá la consolidación y reconocimiento con rango legal de un principio general del derecho ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia, lo que facilitará a su vez su aplicación por los jueces y operadores de derecho.[129]

La cuestión competencial

a) La competencia comunitaria: ¿una visión «centralizadora»?

A modo de reflexión introductoria conviene apuntar siquiera meramente que la competencia de las instituciones comunitarias para dictar una norma como la que nos ocupa no es una cuestión pacífica en la doctrina. Así, si la Directiva desde un punto de vista ideológico puede calificarse de liberal, desde el punto de vista político resulta –para algunos– una norma «centralizadora». Tanto el principio del país de origen como las previsiones administrativas incorporan reglas que tienden a reducir la autonomía nacional de manera significativa a la hora de regular las actividades económicas. Según DAVIES, «la libertad social, cultural y política se sacrifica en nombre de la libertad económica» y, en consecuencia, para el autor, «la Directiva resulta desproporcionada».[130]

Como se ha visto, la Directiva puede cercenar las posibilidades de maniobra de los poderes públicos en cada Estado miembro. Pero esto no es nuevo. Como sabemos, en su parte sustantiva la norma comunitaria no hace sino recoger una consolidada jurisprudencia de la Corte Europea de Justicia, que ahora será más fácilmente aplicable. Y, por otra parte, no parece que quepan soluciones distintas en las economías de libre mercado: un cierto grado de uniformización en las deci-

127. Las consecuencias que va a llegar a tener la DS son insospechadas. Y si no sirva como ejemplo, la referencia que hace T.R. FERNÁNDEZ en un reciente artículo de opinión publicado en *El Mundo*, el 9 de marzo de 2009, y en el que con ocasión de una reflexión crítica sobre la regulación autonómica de los espectáculos taurinos, se refiere precisamente a la Directiva para decir que «nos devolverá ese trocito de libertad que tan gratuitamente nos quitaron los flamantes Reglamentos autonómicos».

128. Conviene recordar de nuevo a MARTÍN-RETORTILLO, S, *Derecho Administrativo económico,* cit., p. 172.

129. *Vid.* DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Quo Vadis, Bolkestein?...», cit, p. 274.

130. Para este defensor de la descentralización y de que los Estados miembros preserven su libertad para desarrollar sus propios sistemas legales y gubernamentales, la DS ha ido demasiado lejos. *Vid.*, «The Services Directive: extending...», cit, p. 245. Entre nosotros, pone en duda la competencia comunitaria para dictar una norma como ésta, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Quo Vadis, Bolkestein?...», cit.

siones en materia económica es inevitable.[131] Trasladándolo al ámbito interno, en palabras SORIANO: «*El mercado hace la Unión*. Esta expresiva idea es la que está en la base de toda la obra de construcción europea y que, desde luego, por lo que hace al ámbito interno hay que potenciar y cuidar al máximo. Esta es la idea que fundamenta el propio artículo 139.2 CE».[132]

B) La competencia estatal para dictar la Ley paraguas

Como sabemos, la DS no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades de cada Estado miembro.[133] Conviene subrayar que uno de los principios generales del Derecho comunitario es el de la autonomía institucional de los Estados miembros: el reparto territorial del poder político dentro de cada Estado miembro resulta intangible para las instituciones comunitarias.

La «lógica comunitaria» de la autonomía institucional coincide con la «lógica constitucional» del principio de neutralidad. En el ámbito interno, de acuerdo con una consolidada jurisprudencia introducida por la STC 258/1988, de 20 de diciembre, el principio general establecido por la jurisprudencia constitucional es que la pertenencia de España a la Unión Europea no altera el orden interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.[134] Partiendo de este principio de neutralidad en la aplicación interna del Derecho comunitario, los conflictos a que dé lugar la ejecución de las Directivas Comunitarias han de ser resueltos de acuerdo con las normas internas de delimitación competencial, sin que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas puedan considerar ampliado el ámbito propio de su competencia en virtud de lo dispuesto en esas Directivas.

Dicho lo cual, a nadie se le escapa que la aprobación por parte del Estado de una «Ley horizontal» que incorpore a nuestro ordenamiento jurídico los principios establecidos en la norma comunitaria puede presentar ciertos problemas desde el punto de vista competencial. En primer lugar, de acuerdo con el texto conocido del Anteproyecto, esta ley tendría carácter básico y se dictaría al amparo de los epígrafes 1, 13 y 18 del art. 149.1 CE. ¿Está el Estado habilitado para dictar una norma con un contenido como el proyectado? Parece razonable que precisamente dado su contenido –sustancialmente igual que el de la DS– se mencione el epígrafe primero del 149.1, no en vano se trata de garantizar las condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de algunas de las manifestaciones del derecho a

131. Vid., en este sentido, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 487-488.

132. Cfr. SORIANO GARCÍA, J.E., *Derecho público de la competencia*, Marcial Pons-IDELCO, Madrid, 1998, p. 244.

133. Véanse el considerando 60 y los artículos 6.2 (ventanillas únicas) y 10.7 (condiciones para la concesión de la autorización).

134. Vid., entre otras, SSTC 76/1991, 115/1991, 117/199280/1993, 29/1994, 265/1994, 112/1995, 67/1996, y 147/1996. Para un análisis general de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, DÍEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, L.M., «El Derecho Comunitario en la jurisprudencia constitucional española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, 1998 , pp. 255-272.

la libertad de empresa (art. 38 CE).[135] A pesar de ello, no es descartable que esta solución pueda plantear recelos desde ciertas sensibilidades autonómicas.

La alusión al epígrafe decimotercero del art. 149.1 CE –«bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general»– es el título que habitualmente viene justificando las regulaciones estatales de marcado carácter económico, como es este caso.[136]

La mención al epígrafe decimoctavo es imprescindible si se quiere garantizar un tratamiento común de la regulación del procedimiento administrativo que va a quedar afectada por el contenido instrumental de la DS.[137]

El segundo aspecto relativo a las cuestiones competenciales, tiene que ver con la particular complejidad de la transposición de la DS en el caso de sectores con legislación compartida, que en materia económica serán por otra parte la mayoría. El ejemplo evidente es el de la legislación comercial. En este sentido, puede plantearse si las Comunidades Autónomas han de esperar a que el legislador básico transponga para luego hacerlo ellas, o bien, pueden adelantarse –sobre todo en el caso de que la modificación de la ley básica no llegue en el plazo de transposición–. Nada impide que las Comunidades Autónomas puedan adelantarse, como de hecho ya ha ocurrido, sin perjuicio de que la solución que posteriormente adopte el legislador estatal les obligue a una segunda adaptación, esta segunda a la Ley básica.[138] Los recelos autonómicos derivan de los temores a una posible injerencia estatal en el ámbito de competencias que, especialmente en el caso de

135. El principio de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales se traduce en que el Estado podrá ejercitar la competencia *ex* art. 149.1.1 CE para garantizar un mismo contenido esencial de la libertad de empresa en todo el territorio nacional, única forma de hacer igualitario el ejercicio del derecho plasmado en el art. 38 CE. Estamos aplicando los argumentos utilizados en su día por el profesor Carro con relación al derecho de propiedad. Vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1° de la Constitución», *REDC*, núm. 1, enero-abril, 1981, pp. 147-149. Compartimos con DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI la idea de que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado una competencia transversal u horizontal para la consecución de un objetivo: garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, en este caso, del derecho de libertad de empresa (vid. *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC, Madrid, 2008).

136. La competencia del Estado sobre la «ordenación general de la economía» se extiende a un conjunto muy amplio de materias para asegurar el presupuesto de un único orden económico nacional y la consiguiente existencia de un mercado nacional único. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, vid. SSTC 1/1982, 32/1983, 11/1984, 24/1986 y 88/1986, entre otras. La intervención estatal está justificada siempre que, para la necesaria coherencia de la política económica general, sea preciso adoptar decisiones unitarias (STC 186/1988, de 17 de octubre). La jurisprudencia también ha precisado que «la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse en forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 76/1991, de 11 de abril; 133/1997, de 16 de julio), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero; 95/2002, de 25 de abril).

137. Desde el sentido del silencio a la subsanación de errores, pasando por el acuse de recibo o el contenido de la notificación.

138. Vid. SALVADOR ARMENDÁRIZ, M.A., «Eficacia y proceso de transposición de la Direc-

los nuevos Estatutos, se califican como exclusivas.[139] En todo caso, cualquier conclusión a la que se pueda llegar dependerá irremediablemente de un exhaustivo análisis caso por caso.

C) La posición de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de mercado

Es la propia Directiva la que al menos en tres ocasiones manifiesta su voluntad de no interferir en el reparto interno de competencias,[140] sin embargo, impone la toma de decisiones por las autoridades nacionales (estatales, regionales o locales) que conduce a una uniformización, estandarización, igualación en definitiva de los regímenes de acceso y ejercicio de las actividades de servicios. De modo que puede producirse una armonización inducida.

Por otra parte, la DS promueve la necesaria *coordinación previa de las legislaciones nacionales* e instaura un sistema de *cooperación administrativa* entre los Estados miembros en el que necesariamente se van a ver involucrados todos los niveles territoriales de decisión. Lo que, en definitiva, puede afectar en la práctica a la unidad de mercado e indirectamente a las competencias autonómicas. Pero no al reparto, sino a su ejercicio. En última instancia, el ejercicio de la competencias autonómicas que se vean afectadas por la propia definición de qué sean servicios para la DS quedará condicionado del mismo modo en que lo sea el Estado respecto del ejercicio de sus competencias.

En suma, los cambios que traerá consigo la transposición de esta compleja norma son fundamentalmente de carácter sustantivo. Incidirán en el papel que los Poderes públicos –de todos los niveles– se reservan en la regulación de las actividades económicas, sin que por ello se vea afectado el reparto de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han determinado.

Eficacia

A) Eficacia normal o indirecta: la Directiva transpuesta correctamente

Es claro que la eficacia normal de la Directiva de Servicios se manifestará en su capacidad para determinar futuras modificaciones en las normas españolas estatales autonómicas y locales, un proceso que ya ha comenzado al menos tímidamente y que es previsible se acelere a medida que se aproxime el vencimiento del plazo de transposición.[141]

Hay que recordar que el cambio de modelo que en cierto modo pretende impulsar la DS está planteado con un marcado carácter progresivo; un camino en el que la DS se presenta como una primera etapa. Como ya se ha señalado, la pro-

tiva de Servicios en España», en *La Directiva de Servicios y su impacto en el comercio europeo* (coord. H. Villarejo), Comares-Instituto de Estudios Europeos, 2009.

139. En este sentido, TORNOS MAS, J., «La licencia comercial específica y el régimen de autorizaciones en la Directiva de Servicios», en la obra precitada.

140. Véase la nota 133.

141. Esto es, la ejecución indirecta del Derecho comunitario, *vid.* por todos FUENTEAJA PASTOR, J.A, *La Administración europea. La ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión,* Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 359 y ss.

pia norma prevé que, tras un periodo en el que los Estados miembros habrán de evaluar el grado de cumplimiento y transposición del contenido obligacional de la Directiva,[142] la Comisión realizará un informe completo sobre el proceso, que presentará al Parlamento y al Consejo antes del 28 de diciembre de 2011, en el que la Comisión podrá señalar, en su caso, la necesidad de adoptar medidas adicionales sobre asuntos inicialmente excluidos, adjuntando si procede propuestas de modificación de la propia DS, con vistas a completar el mercado interior de los servicios.[143]

Así pues, la eficacia normal habrá de valorarse a la vista de lo que finalmente resulte del proceso de transposición antes descrito, sabiendo de antemano que es probable que en el futuro se produzcan modificaciones dirigidas a mejorar la incidencia y aplicación de los objetivos que la Directiva persigue. Conviene no perder de vista que en todo caso, los cambios legales y administrativos que se pondrán en marcha operan, al menos, en dos planos claramente distintos. De un lado el que afecta a la determinación del contenido de las libertades de circulación de servicios y de establecimiento, como manifestaciones que son del derecho a la libre empresa en el sector de los servicios, y de otro las medidas que en su caso se adopten para hacer más eficaz la gestión administrativa que afecta al ejercicio de tales derechos. Los prestadores de servicios titulares de tales derechos se encuentran frente a las Administraciones competentes en situación bien distinta desde la perspectiva de la eficacia jurídica de sus posiciones en un caso y en otro. Una cosa es, sin duda, el derecho a que la Administración no limite la libertad de establecimiento mediante la imposición de un requisito que establezca una prueba económica, por ejemplo. Y otra diferente el derecho a exigir que la Administración simplifique los procedimientos o habilite ventanillas únicas.[144]

B) Eficacia anormal de la DS: eficacia directa

En relación con esto último cabe plantear la cuestión de la eficacia directa de la DS una vez finalizado el plazo para la transposición de la Directiva de Servicios, y a la vista, en su caso, de los términos en que está haya tenido lugar.

142. Mediante la obligación de realizar informes de evaluación dirigidos a la Comisión antes del 18 de diciembre de 2009 (art. 39.1 DS). El apartado 4 del art. 39 prevé que «a más tardar el 28 de diciembre de 2010, la Comisión presentará al Parlamento y al Consejo un informe de síntesis, al que adjuntará, si procede, propuestas complementarias». Las instituciones comunitarias tienen clara las dificultades que pueden suscitarse para poner el marcha la DS. No sólo en las previsiones relativas a los informes que evaluaran el proceso, también en las propias relaciones que se entablará entre la Comisión y los Estados miembros con ocasión de la aplicación de la DS. Así, el párrafo 5, *in fine,* encomienda a la Comisión presentar análisis y orientaciones a los Estados miembros para facilitar la tarea de aplicación de la norma. Esta es la función, precisamente, del *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios,* ya citado.

143. *Vid.* art. 41 DS. Sobre el papel de las instituciones comunitarias dirigida a conseguir una ejecución *uniforme y eficaz* del Derecho comunitario, *vid.* FUENTEAJA PASTOR, J.A, *La Administración europea...*, cit. pp. 392 y ss.

144. Sobre el mandato de transposición de esta parte de la DS y sus resultados, *vid.* VILLAREJO GALENDE, H. (2008), «La simplificación administrativa en la Directiva ...», cit., pp. 59-61 y CIERCO SIERA, C. «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», *Revista General de Derecho Administrativo,* núm. 19, 2009, pp. 15 y ss.

La respuesta a este problema necesariamente pasa por recordar la doctrina comunitaria relativa a la posible eficacia directa de las Directivas.[145] Recuérdese que, junto con el requisito de la expiración del plazo de transposición, la eficacia directa puede también plantearse en caso de transposición *incorrecta.* Además, toda afirmación que sostenga dicha eficacia deberá partir de la valoración del propio contenido de la Directiva, del carácter suficientemente *preciso e incondicional* de las disposiciones por ellas ella establecidas. Por otro lado, la Jurisprudencia comunitaria hasta el momento, sólo ha contemplado la posible eficacia directa con carácter *vertical,* esto es, en el ámbito de las relaciones entre los ciudadanos o empresas comunitarias, titulares de derechos subjetivos y los Estados miembros que viene obligados respecto de éstos por la norma comunitaria.[146]

Pues bien, dado que es prematuro conocer el grado de transposición en que se encontrará la DS en diciembre de 2009, la reflexión sobre su posible eficacia directa ha de plantearse como hipótesis a la luz exclusivamente de su contenido. En este sentido y desde esta perspectiva, lo primero que hay que señalar es el distinto nivel de en el que se encuentran los contenidos de la DS como puede deducirse de lo expuesto hasta ahora.

Allí dónde la DS contiene expresiones del tipo: los Estados miembros «*harán lo necesario para...*»[147] o «*lo antes posible*»,[148] o bien «*tomarán las medidas generales necesarias*»[149] o complementarias[150] es evidente que la DS ni es ni precisa ni incondicional, por lo que difícilmente podrá siquiera plantearse una pretendida aplicación directa.

La reflexión sobre la eficacia directa de la DS se sitúa en un plano distinto cuando se trata de los preceptos que contienen obligaciones que recaen sobre los Estados miembros y cuyo beneficiario son las instituciones comunitarias, principalmente la Comisión en calidad de Administración encargada de velar por el

145. Con carácter general, puede verse MANGAS MARÍN, A y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea,* cit., p. 203. También, véase el *Dictamen 1/2007, de 14 de febrero de 2008, del Consejo de Estado,* relativo a la incorporación del Derecho europeo, ya citado, pp. 30-31.

146. Más allá del problema de qué se considere a estos efectos como poderes públicos, de un lado, y particulares, de otro. Así, la STJCE de 12 de julio de 1990, C-188/89, as. *Foster y otros,* ap.18, ha considerado que también las empresas públicas en la que existe una participación o control público pueden ser consideradas, poderes públicos a estos efectos. Más recientemente, la STJCE de 14 de junio de 2007, C-6/05, as. *Medipac-Kazantzidis AE,* ap.43, ha reiterado este criterio. Por su parte, la STJCE 17 de octubre de 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino y otros,* ass. C-231/87 y C– 129/88, apartado 16, ha extendido la noción de particular al caso de una colectividad territorial en sus relaciones con el poder central. Sobre el particular, *vid.* MAÍLLO GONZÁLEZ-ORÚS, J., «La noción de Estado en relación al efecto directo vertical de las Directivas: Aplicación al caso español», *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* año núm. 3, núm. 6, 1999, pp. 465-496.

147. Expresión que utiliza la DS, por ejemplo, en sus arts. 7.1, 7.2, 8.1, 20.1, 20.2, 21.1, 22.1, 22.2, 22.3, 22.4, 23.1, 24.2, 25.1, 25.2, 26.2, 28.4 28.7 y 37.2.

148. *Vid.* arts. 7.4 y 28.6 DS.

149. *Vid.* arts. 27.1, 27.2 y 27.3 DS.

150. *Vid.* arts. 26.3, 34.2 y 37.1 DS.

cumplimiento de lo dispuesto en las Directivas.[151] También en este caso puede hablarse de eficacia directa, pero evidentemente con un sentido diferente al que normalmente alude esta expresión. Ciertamente los Estados miembros quedan vinculados directamente en virtud de la Directiva a las obligaciones de elaboración de informes y presentación de los mismos a la Comisión,[152] entre otras cuestiones.

Con todo, el núcleo del problema relativo a la eficacia en el caso de la DS, esto es, la posibilidad de que esta norma comunitaria sea invocable ante los jueces y tribunales nacionales, pudiendo éstos llegar a inaplicar el derecho vigente español –estatal o autonómico– prevaleciendo el contenido de la Directiva, se suscita en relación fundamentalmente con algunas de las disposiciones contenidas en los Capítulos III y IV.

En algunos supuestos, el conflicto normativo llega tener una solución hasta cierto punto evidente. Por ejemplo, en el caso de los requisitos prohibidos del art. 14 o los del art. 16.2. Pasado el plazo de transposición, ¿podrá una Administración autonómica –en este caso competente– denegar la autorización para la instalación de una gran superficie comercial con fundamento en el incumplimiento del requisito que se deriva del análisis de mercado que proyecta el plan comercial correspondiente y cuyo contenido no es otro que una «prueba económica»[153]? En todo caso, no es descabellado pensar que en el caso del ejemplo, y en vía contencioso-administrativa, el Tribunal correspondiente pueda inaplicar la norma autonómica y anular la decisión denegatoria, aplicando directamente lo previsto por la DS.[154] No en vano, en un asunto como el expuesto lo que está en juego en última instancia es la eficacia directa del propio contenido de la libertad de establecimiento del art. 43 del TCE, según la interpretación dada al mismo por el TJCE.

Más complejo puede ser interpretar y valorar –y seguimos con el ejemplo de la segunda licencia para grandes superficies– si la regulación de la autorización es suficientemente «transparente y accesible» como, por ejemplo, exige el art. 10.2.*g)* del DS. Se trata a nuestro juicio de un concepto jurídico indeterminado en el que entendemos que el juez contencioso, en principio, es competente para enjuiciarlo. El problema paradójicamente es que se susciten dudas, en cuyo caso la aplicación del contenido de la DS ya no sería «suficientemente clara y precisa», como exige la doctrina de la eficacia directa de las Directivas. En una situación así,

151. El art. 40 DS ha previsto que en esta tarea la Comisión esté asistida por un Comité. Se trata de uno más de los comités que proliferan a lo largo y ancho de la legislación comunitaria en lo que ha dado en llamarse la *comitología, vid.* FUENTEAJA PASTOR, J.A, *La Administración europea...* cit., pp. 184-185

152. Es el caso, por ejemplo, del informe previsto en el art. 39 DS.

153. Requisito prohibido en virtud del art. 14.5 DS.

154. El problema de la eficacia directa adquiere perfiles distintos en el caso de que el operador jurídico sea la Administración, pues ésta se sitúa en una algo posición algo distinta a la de los jueces. En su Sentencia de 22 de junio de 1989, as. *Fratelli Costanzo*, C-103/88, ap. 32, el Tribunal de Justicia formuló su doctrina relativa a la eficacia directa del Derecho comunitario en el caso de las decisiones de los poderes públicos. Sobre los problemas que plantea este «poder-deber» de la Administración de inaplicar las normas internas contrarias a Derecho comunitario, *vid, Dictamen 1/2007, de 14 de febrero de 2008, del Consejo de Estado,* relativo a la incorporación del Derecho europeo, pp. 225-228.

parece que procederá, la tramitación por el juez o tribunal español de una cuestión prejudicial ante el TJCE.[155]

En definitiva, las consecuencias a las que puede alcanzar la eficacia directa de la DS se reconducen a algunas de las previsiones de sus Capítulos III y IV; aquellas que hagan menciones suficientemente claras y precisas. La respuesta, en última instancia, a la cuestión de la eficacia directa de la DS se reconduce en todo caso a esa parte de la DS, sin que pueda afirmarse con carácter general para el conjunto de las disposiciones incluidas en dichos capítulos. Se hará imprescindible valorar caso por caso, de un lado la norma española en conflicto, y de otro y en relación a ella, la disposición de la DS que supuestamente se incumple, sin que pueda *a priori* irse más allá en esta reflexión.

Conviene, con todo, hacer dos matizaciones. La primera es relativa al papel que juega la codificación de las soluciones jurisprudenciales contenidas en los Capítulos III y IV en relación con los arts. 43 y 49 TCE, relativos a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, respectivamente. ¿Se trata de un desarrollo de su contenido? ¿Son normas interpretativas de su alcance y contenido? En este caso, ¿no son acaso directamente eficaces los arts. 43 y 49? De prevalecer esta consideración, se reforzaría indudablemente el papel del juez nacional, pues ya no estaríamos ante un problema de eficacia directa de Directivas, sino de las disposiciones del propio Tratado.[156]

Y, en segundo lugar, si la opción de la «Ley paraguas» que transpone por translación prospera, la reflexión sobre la eficacia directa de la DS en cierto modo deja de tener sentido, para transformarse en un conflicto normativo de derecho interno –y no pequeño, por cierto.[157] En este caso, habrán de entrar en juego todos los principios y reglas vigentes: desde la *lex posterior derogat anteriorem*, al principio de jerarquía normativa y las que sin duda serán más complejas: las reglas de conflicto entre subsistemas normativos,[158] previa determinación –no siempre sencilla– del reparto competencial.

155. *Vid*, en este sentido, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T.,»¿Quo Vadis, Bolkestein?...», cit., p. 274.

156. Sobre el efecto directo del Derecho comunitario y la posición del juez nacional, *vid.* TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., «El efecto directo de las directivas comunitarias: El papel de la Administración y de los Jueces en su aplicación», *RAP*, núm. 125, 1991, pp. 227-280.

157. Como ha señalado la propia Comisión, en el *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios,* «si los Estados miembros optan por transponer la Directiva, o algunos de sus artículos, mediante la adopción de legislación horizontal, tendrán que velar por la prioridad de ésta sobre la legislación específica», cit.,p. 9.

158. *Vid.* por todos, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo...* cit. pp. 182 y ss.

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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 (Baleares, 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 estatuaria, 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 ultimo, 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. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución. También el ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el art. 149.1.4ª, 8ª y 18ª 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 Dinamizacion 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 financiables 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, entendiendo 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, igualada 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 reinserción 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 1° 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 hm^3 el 15 de abril de 2008, esto es, el 20,14% de la capacidad de embalse, a un nivel de 374 hm^3 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 afectaran 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 atendrán, 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. 149.1.16ª 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 ampara aprueba el Estado este reglamento es el art. 149.1.16ª 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 capacidad 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:

1° 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; 2° 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, traspa-

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 modificado 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. Unicamente 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 Ertzaitnza.

– 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 le 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.

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

La palabra novedad no parece estar hecha para describir la actividad convencional en el Estado autonómico. Sin embargo, este año se detectan algunas novedades, que pueden significar un punto de inflexión en lo que hasta ahora ha sido el desarrollo y la evolución de la actividad convencional en nuestro sistema, tanto en la dimensión vertical (Estado-Comunidades Autónomas), como horizontal (entre Comunidades Autónomas).

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Bilateralidad en los nuevos estatutos, multilateralidad en la actividad convencional

2008 representa un año donde algunos de los nuevos Estatutos han cumplido su primer (o sus primeros años) de vigencia. La bilateralidad que se recoge en algunos textos, sin perjuicio de la participación en instrumentos multilaterales, no se visualiza en la actividad convencional que un año más es claramente multilateral. En el ingente volumen de convenios verticales que se registran en 2008, sobre un millar en la línea de los últimos años (2008: 999 convenios publicados en BOE), la gran mayoría responden a planteamientos multilaterales. La colaboración convencional vertical, más que una cooperación *entre* el Estado y las Comunidades Autónomas, es una colaboración *del* Estado con las Comunidades Autónomas, pues el convenio, firmado bilateralmente, suele responder a un convenio-tipo (o de suscripción generalizada), cuya firma ofrece el Estado a las Comunidades Autónomas para la ejecución de un programa general –con vocación de ser desarrollado por todas (o la mayoría) de las comunidades– que acostumbra a presentar el ministro del ramo en Conferencia Sectorial. En nuestro sistema, hay un sustrato de convenios al que se van sumando (o sustituyendo) cada año nuevos convenios-tipo con la cascada de convenios bilateralmente firmados que aquellos provocan. Si bien es difícil encontrar sectores donde no haya convenios (los hay hasta en materia de defensa, competencia exclusiva del Estado), lo cierto es que los ámbitos donde se consolida la actividad convencional materialmente multilateral son servicios sociales (el sector por excelencia de la actividad convencional en nuestro sistema desde el propio inicio de su funcionamiento), seguidos por educación, sanidad, agricultura y sociedad de la información. Esta proliferación de convenios-tipo es el resultado de una colaboración multilateral que arranca habitualmente de Conferencias Sectoriales, y, por tanto, de foros multilaterales.

La percepción sobre estos convenios en las Comunidades Autónomas no es unívoca (para algunas son un caso de «café para todas»). Para el poder central esta actuación proporciona una homogeneidad en líneas de acción pública y un equilibrio entre las comunidades. Pero, más allá de las diversas percepciones, este proceder aporta un elemento de transparencia en los procesos cooperativos porque, a través del mismo, se discuten y se pactan acciones aceptadas –o, por lo menos, conocidas–, por todas las Comunidades Autónomas. La incidencia de las nuevas Comisiones Bilaterales, con rango estatutario, algunas de las cuales ostentan competencias en materia de impulso de la colaboración con el Estado, no tienen por el momento una actividad relevante por lo respecta a la actividad convencional. Ciertamente, en el seno de algunas de ellas, se está discutiendo la negociación de convenios para cuestiones privativas (en el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado: los convenios en materia de notarías y registros, emergencias radiológicas, o en materia de meteorología) (vid. página Web de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilateral_N/bilateral.jsp). Por tanto, en 2008, prosigue un *modus operandi* totalmente consolidado basado en la acción materialmente multilateral en las relaciones convencionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El origen de los convenios sigue siendo un plan ministerial y, de forma creciente, previsiones normativas estatales

En la mayor parte de los casos el origen de un convenio de suscripción generalizada arranca de planes estatales que necesitan de este instrumento para su concreción. Entre esos convenios, en 2009, destacan los relativos para la promoción de actividades en materia de salud bucodental que se inscriben en el Plan de Salud del mismo nombre, los Convenios para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o los suscritos para el desarrollo de políticas y estrategias comunes en materia de calidad turística previstos en el Plan Turismo 2020. Por lo menos, para quienes somos espectadores externos, el problema radica en que no está claro el grado de participación de las Comunidades Autónomas en dichos planes, es decir, en qué medida dichos programas son un contrato de adhesión y cuál es el grado de participación de las Comunidades Autónomas en su elaboración. En los últimos años –y así se apuntaba en la crónica del año anterior– es creciente el número de disposiciones por parte del Estado que prevén instrumentos cooperativos y, entre ellos, convenios de colaboración. Entre los nuevos convenios-tipo que aparecen en 2008, y que traen causa de previsiones legales, destacan los Convenios para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a la personas en situación de dependencia, los suscritos en materia de renta básica de emancipación en el marco del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, o los Convenios para la prestación mutua de servicios de administración electrónica, en desarrollo de las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. En 2008 (con la información del BOE) no se registran otros instrumentos convencionales que sí se han empezado a suscribir a finales de año en desarrollo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En cualquier

caso, los datos de 2008 revelan que la previsión legal de dichos instrumentos se refleja inmediatamente en la actividad convencional del año siguiente, provocando la irrupción de este instrumento en un nuevo sector (el caso de dependencia), o su consolidación e incremento en otros ámbitos donde hasta ese momento la actividad convencional era menor (vivienda, o, como se señaló el año anterior, educación).

De nuevo, el principal estímulo para colaborar convencionalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas es económico

Desde hace tiempo, y tal como viene destacándose en estas crónicas, el contenido principal de los convenios que suscriben el Estado y las Comunidades Autónomas es financiero. Los convenios verticales son un instrumento para financiar (o cofinanciar) una acción de interés común. El principal estímulo para colaborar convencionalmente entre el poder central y las comunidades es, pues, económico. Conviene precisar que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son el principal instrumento para «territorializar» créditos del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, pero no todos convenios con compromisos financieros representan una transferencia de recursos del presupuesto estatal a los autonómicos. El Ministerio de Administraciones Públicas –el que mayor información gestiona sobre los convenios y sus dimensiones financieras– ha elaborado una tipología que puede ser de utilidad. Por un lado, hay convenios subvencionales (claramente, una vez más en 2008, en servicios sociales y educación), cuyo único contenido es la distribución de un crédito estatal. Por otro lado, hay convenios en los que ambas partes deciden cofinanciar un proyecto cada uno en el marco de sus competencias sin transferencia de fondos adicionales para las Comunidades Autónomas, pues el gasto estatal se realiza en el ejercicio de competencias propias (así, convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la construcción de una infraestructura, proyectos medioambientales o la realización de actuaciones en cuencas hidrográficas intercomunitarias). Y, en tercer término, hay convenios que sirven para retribuir a las Comunidades Autónomas la realización de un trabajo que les encarga el Estado, el pago de la prestación de un servicio (por ejemplo, Convenios para la realización del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español en posesión de instituciones eclesiásticas, también presentes en 2008, donde el Ministerio de Cultura financia a las Comunidades Autónomas como retribución por elaborar un trabajo de fichas que corresponde a la Comunidad) (*vid. Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2007*, el último disponible, por el momento: http://www.map.es).

Las dimensiones de la colaboración convencional subvencional y su fundamento competencial

Más del 50% de la actividad convencional del año en curso sirve, un año más, para territorializar créditos del Estado a las Comunidades Autónomas. Además, dicha actividad se produce en sectores donde las Comunidades Autónomas tie-

nen competencias. La colaboración financiera, en concreto aquella de carácter subvencional, se concentra principalmente, y como se ha señalado, en servicios sociales. El contenido de la cooperación está íntimamente relacionado con la distribución de competencias: en aquellos ámbitos donde el Estado carece de competencias normativas, el contenido principal de esa cooperación es el reparto de dinero. La colaboración financiera de carácter vertical se produce en todos los sistemas políticamente descentralizados, donde conocen y –también padecen– sus riesgos. En el Estado autonómico no se percibe un debate sobre la extensión de la colaboración financiera, ni sobre su fundamento competencial. En la crónica del año pasado se insistió ya en los problemas de las dimensiones de la colaboración subvencional en nuestro sistema. Valga este año insistir en el significativo número de convenios que articulan un crédito estatal a favor de las Comunidades Autónomas, donde existe una previsión de cofinanciación. Por ejemplo, en materia de educación, en el Acuerdo por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2008, de las ayudas para bibliotecas escolares aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación (BOE 01.07.2008) consta: «Las Comunidades Autónomas aportarán por lo menos una cantidad igual a la aportada por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Esta aportación, que tendrá la misma finalidad que la aportada por el Ministerio de Educación, Policía Social y Deporte, podrá ser destinada a cualquier tipo de centro y se podrá realizar en el presente ejercicio y en 2009» (BOE 01.07.2008). Asimismo, en el caso de servicios sociales, el Acuerdo sobre formalización de criterios y distribución de créditos aprobados por la Conferencia de Asuntos Sociales para la cofinanciación de planes y programas sociales (BOE 16.08.2008), a partir del cual se suscriben convenios «clásicos» en nuestro sistema (prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales, pueblo gitano, plan estatal del voluntariado, familia e infancia, personas con discapacidad) figura la cláusula según la cual: «Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla aportarán para la financiación de los proyectos seleccionados, una dotación económica de cuantía igual, al menos, que la que le corresponde en la anterior distribución» (la del Estado). La cofinanciación representa que el poder central aporta una cantidad siempre y cuando las comunidades aporten, al menos, lo mismo para proyectos de que normalmente determina aquel y que van a ser desarrollados en sectores de competencia autonómica.

Hacia ámbitos de planificación conjunta: el caso de dependencia, una tarea común consentida

La cofinanciación suele ser uno de los elementos de la planificación conjunta. En todos los sistemas políticamente descentralizados ha sido necesario diseñar sistemas de planificación y en algunos de ellos (claramente en el sistema alemán) ha sido necesaria una reforma constitucional para dotar de base constitucional unas prácticas que empezaron siendo *extra-constitutionem* y acabaron siendo *contra-constitutionem*. Los sucesivos *Informes del Ministerio de Administraciones Públicas sobre convenios* han venido señalando que las condiciones que pone el Estado para que las Comunidades Autónomas actúen de una determina manera y las aportaciones económicas que realiza el Estado no son tan importantes como

para condicionar el desarrollo de las políticas autonómicas y, si se observan los importes totales, éstos no son tan determinantes como para que una comunidad se vea desapoderada de sus competencias por convenio. Sin embargo, lo cierto es que en las Comunidades Autónomas no se halla cuantificado el dinero que reciben por la vía convencional y, por tanto, faltan datos para saber si el dinero que reciben a través de convenios con el Estado es determinante para llevar a cabo políticas autonómicas e, incluso, si eso esa así en todas ellas. En cualquier caso, un punto de inflexión ha sido en este punto la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a las personas en situación de dependencia, y la actividad cooperativa que ella ha generado. La Ley prevé un intenso sistema de cooperación. Los convenios son el instrumento para conseguir el segundo nivel de financiación, concertado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que complementa el primer nivel asumido por el Estado. Dichos convenios, suscritos por todas las Comunidades Autónomas –no sin agrias polémicas con eco mediático en algunos casos–, instrumentan y concretizan los criterios adoptados en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, asimilado a una Conferencia Sectorial (y, por tanto, multilateral). En ese sistema no hay la misma flexibilidad que en los demás acuerdos de una Conferencia Sectorial, porque las decisiones del Consejo se elevan a Real Decreto del Consejo de Ministros. Ese elemento de vinculación normativa pretende garantizar el cumplimiento de sus acuerdos, pero también hace muy difícil llegar a esos acuerdos en dicho foro, dadas las consecuencias que en esos casos tienen los pactos. Los convenios sobre dependencia irrumpen como gran novedad en el panorama cooperativo de 2008 (cabe precisar que dichos convenios se han firmado a finales de 2007 y han recibido publicidad en el BOE pocos meses después). A diferencia del resto de convenios subvencionales, los convenios sobre dependencia sí comportan importantes aportaciones del Estado. Además, estos convenios son una pieza de un entramado cooperativo especialmente intenso, como no se había producido antes en nuestro sistema, hasta el punto de que convierte el ámbito de dependencia propiamente en una *tarea común* consentida, esto es, en un ámbito de codecisión entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La relevancia jurídica de estos convenios se ve rebasada en muchos casos por su importancia política. En lo que hasta ahora consta, por primera vez, se ha aprobado una moción en un Parlamento autonómico reclamando el convenio entre el Estado y una Comunidad en 2008 en materia de dependencia (Cortes de Aragón: moción núm. 4/07-VII, dimanante de la interpelación núm. 5/07-VII, relativa a la dependencia). Habitualmente, los convenios y, en general, la actividad cooperativa no han captado la atención de los Parlamentos (ni central, ni autonómicos). Además, la voluntariedad que se presume de las relaciones cooperativas pierde fuerza cuanto más popular es una política y más dinero representa para una Comunidad, pues es más difícil negarse a participar en esa estructura cooperativa. En cualquier caso, el modelo cooperativo que diseña la Ley de Dependencia es un sistema nuevo cuyos resultados deberán seguir concretándose en la actividad convencional de cada año. Si este modelo es un experimento o un punto de inflexión en la actividad convencional de nuestro sistema deberá también verse en el futuro. En cualquier caso, el desarrollo cooperativo de este modelo, dentro de la opacidad de todos los procesos de cooperación, es relativamente más transparente que otros casos por el trasfondo político que tiene y el

eco mediático que ello genera. Respecto al fundamento competencial de esta actividad cooperativa plantea, cabe señalar que el problema no está sólo en ella misma, sino en la propia ley que lo prevé.

¿Quién hace políticas públicas en la acción concertada?: los convenios sobre salud bucodental, renta básica de emancipación, asistencia a mujeres víctimas de la violencia género...

El modelo cooperativo en materia de dependencia, como se acaba de señalar, es el más espectacular, pero hay otros muchos casos en 2008 donde la actividad convencional vuelve a poner sobre la mesa uno de los grandes problemas de la acción concertada: la erosión de la titularidad de las competencias y la responsabilidad política en el diseño y ejecución de la misma. Ciertamente, este es un problema clásico de la actuación cooperativa en todos los sistemas. La acción concertada provoca un entrecruzamiento de responsabilidades que diluye quién tiene que hacer qué en estos casos, y, con ello, quién responde ante la opinión pública (normalmente, de la comunidad autónoma). En 2008, se detecta un incremento de convenios que inciden sobre políticas públicas muy mediáticas y con claros efectos directos sobre terceros. Entre ellos, cabe destacar el Plan de salud bucodental que se articula a través de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Buena parte de las comunidades (16 con datos de BOE) han suscrito estos convenios a través de los cuales se otorga una subvención directa a las Comunidades Autónomas firmantes –aprobada por Real Decreto 111/2008, de 1 de febrero– para una amplia cobertura de servicios odontológicos determinados por el Ministerio. Las cantidades a aportar se realizarán en dos pagos, el primero, por un importe del cincuenta por ciento del total, según estimación de población de la comunidad que haya suscrito el convenio, y el segundo, por el importe de la cantidad restante, tras la recepción y conformidad de la certificación por parte la comunidad del número de casos incluidos en las actividades de promoción de la salud que la norma, y los convenios que la desarrollan, detallan. La actividad convencional en sanidad se está intensificando mucho en los últimos años. Tras el proceso de transferencias de esta competencia a las Comunidades Autónomas, buena parte de la actividad cooperativa en este ámbito se ha desarrollado por el Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, en materia de formación de personal y realización de investigaciones sobre temas específicos. Sin embargo, ya el año pasado se produjo una importante cascada de convenios con las comunidades donde el propio Ministerio aparece como suscriptor, a raíz de la aprobación del Plan de Calidad de la Sanidad, unos pactos que vuelven a aparecer en 2008: por ejemplo, los Convenios para la atención al parto normal en sistema nacional de salud, o sobre prácticas seguras en centros sanitarios. En esos casos, el Ministerio presenta un plan, amparándose en sus competencias sobre coordinación de la sanidad, donde fija líneas que cada comunidad puede decidir asumir por la vía convencional. En tales supuestos, se diseña un marco por el Ministerio pero se da flexibilidad a las Comunidades Autónomas para que, al menos, materialmente puedan decidir qué acciones quieren llevar a cabo y, con ello, decidir la política propia que deseen desarrollar en este punto. En otros casos, la erosión de la titularidad de las competencias y de la responsabilidad política se produce más claramente sobre ámbi-

tos donde las competencias de la comunidad puede ser exclusiva. En 2008, aparecen –en el BOE– los Convenios para la gestión conjunta de la renta básica de emancipación de los jóvenes firmados entre el Estado y la gran mayoría de las Comunidades Autónomas. En dichos convenios, el Ministerio de Vivienda se compromete a abonar directamente ayudas estatales a aquellos beneficiarios a los que las comunidades autónomas hayan reconocido el derecho a la renta básica, mientras que las comunidades coadyuvan en esa política a través de la organización y mantenimiento de ventanillas únicas de gestión para la presentación y tramitación de las solicitudes, el reconocimiento del cumplimiento de los requisitos y la comunicación al Ministerio de las resoluciones definitivas. Dichos convenios, firmados por la gran mayoría de las Comunidades Autónomas, son un claro ejemplo de participación de las comunidades en una política liderada por el poder central en un ámbito con fuerte incidencia en competencias autonómicas y, en la línea que se apuntaba antes, en una política muy mediática (el problema del acceso a la vivienda por los jóvenes), donde resulta difícil imaginar que una comunidad no vaya a participar aduciendo razones jurídico-competenciales. Otro supuesto también registrado en 2008 son los Convenios para la realización de un proyecto innovador que garantice el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de la violencia de género. Dichos convenios firmados entre el Estado y las Comunidades Autónomas sirven para articular la concesión de una subvención a las comunidades autónomas conforme al cual se fijarán «las condiciones y compromisos a las quedan obligadas como beneficiarias de la subvención» según consta en el texto del propio convenio. Las actuaciones se fijan en un anexo, y traen causa del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, pero vuelve a suscitarse la duda de cuál es el grado de participación de las comunidades en dichos planes, que luego tienen que ejecutar ellas mismas en ámbitos de competencias autonómicas, sin perjuicio de las competencias que invoca el Ministerio de impulso de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las relacionadas con la violencia ejercida sobre estas últimas.

La creación de entes personificados al alza y la aparición de consorcios multilaterales

La celebración de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas que prevén la creación de consorcios es también habitual en nuestra actividad convencional. Se trata de un año especialmente significativo en esta materia por el número de instrumentos convencionales formalizados en variopintos sectores: en defensa (Convenio con Islas Baleares para la creación del consorcio del Museo Militar de Menoría y Patrimonio Histórico Militar del Puerto de Mahón y Cala de San Esteban), turismo (Protocolo con Baleares que da continuidad al Convenio para la transformación del Consorcio para la mejora y embellecimiento de la playa de la Palma en Consorcio Urbanístico de la playa de Palma), ciencia (Convenio con Canarias para creación del consorcio para la construcción equipamiento y explotación de la Plataforma Oceánica, Convenio con Islas Baleares para la creación del Consorcio de equipamiento y explotación del Sistema y Observación Costero de las Islas Baleares, Convenio con Castilla-La Mancha para la creación del

Consorcio para la construcción, equipamiento y explotación del Centro Nacional de Experimentación de Tecnologías del Hidrógeno y Pilas de Combustible), o medio ambiente (Convenio entre la Administración General del Estado y Castilla-La Mancha para la creación del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana). Pero lo realmente interesante este año es la creación de consorcios no sólo con base en instrumentos convencionales bilaterales, sino con carácter multilateral. Así, en 2008 se registran dos instrumentos de este estilo, y en ambos casos en materia sanidad: por un lado, el Convenio para la creación del Consorcio CIBER para el área temática de salud mental, entre el Instituto de Salud Carlos III, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y determinados centros de investigación de ocho comunidades (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco); y, por otro, el Convenio para la creación del Consorcio CIBER para el área temática de diabetes y enfermedades metabólicas entre las mismas partes, por parte del poder central, y determinados centros de investigación de cinco comunidades (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco). La suscripción de convenios formalmente multilaterales, firmados por el Estado y varias Comunidades Autónomas a la vez, es algo realmente en nuestro sistema. Y más aun es que dichos convenios tengan por objeto la creación de consorcios también con ese carácter multilateral. En casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico, la actividad cooperativa formalmente multilateral es realmente escasa. El caso más destacado fue la firma en 2001 de un convenio para el Consorcio sobre el Alberguismo Juvenil, al que posteriormente se sumaron otras comunidades. Las iniciativas registradas en 2008 siguen representando un hecho aislado en el conjunto de la actividad convencional, pero brindan también un buen ejemplo de las muchas posibilidades que tienen este tipo de órganos, constituidos con carácter multilateral, para la gestión común de un ámbito específico.

El impulso de la actividad convencional «desde fuera»: de nuevo, la acción concertada a resultas de las exigencias europeas

Con relativa frecuencia el Derecho comunitario obliga a la acción concertada. Con ello, indirectamente el proceso de integración está impulsando la suscripción de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El sector de agrícola y pesqueros, dos campos fuertemente europeizados, son ámbitos donde se percibe la acción cooperativa vertical que propician las políticas y normas europeas. En ese sentido, en 2008 aparece el Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con buena parte de las Comunidades Autónomas para la colaboración en la gestión de ayudas de minimis reguladas por el Real Decreto 151/2007, de 16 de noviembre, disposición que trae causa de los Reglamentos (CE) núm. 1860/2004 y núm. 875/2007, de la Comisión. Dicha normativa hace necesario el establecimiento de instrumentos cooperativos entre el Ministerio, las Comunidades Autónomas y las distintas asociaciones del sector pesquero a los efectos de resolver las solicitudes ajustándolas al límite común del gasóleo subvencionable y conseguir, así, una gestión más eficaz de las ayudas. Otro ejemplo registrado en 2008 de actividad convencional inducida por las exigencias europeas es el Convenio –también de suscripción generalizada– firmado por el mismo

Ministerio bilateralmente con la mayoría de las Comunidades Autónomas, para el tratamiento de los datos derivados de la gestión de las ayudas financiadas con fondos de la Unión Europea (IFOP y FEP). Dicho convenio determina la aportación del Ministerio a la comunidad para el apoyo técnico e instrumental preciso para el mantenimiento, alimentación y gestión de determinadas bases de datos, a fin de dar cumplimiento a los requerimientos comunitarios con relación al suministro de información.

La «visibilidad» de los problemas de ejecución de los convenios: la formalización jurisdiccional del conflicto

Qué sucede con los convenios una vez se han firmado es *terra incognita*. Sabemos de la existencia de un convenio por su firma, de su contenido por su publicación, de su origen porque en su propio clausulado se alude a la decisión de Conferencias Sectoriales o a su previsión como instrumento cooperativo en planes generales o en la normativa sectorial. Sin embargo, poco o nada sabemos de la vida de un convenio una vez éste ha entrado en vigor. Ciertamente, cada año vemos en el BOE adendas o protocolos adicionales que dan continuidad a convenios anteriores. Y es verdad que ello puede interpretarse como un signo de que la actividad convencional es un sector pacífico, poco propicio al conflicto. Pero ello no significa que no haya problemas, sino más bien que estos raramente tienen visibilidad, salvo que lleguen a los tribunales. La mayor parte de los convenios prevén comisiones de seguimiento, pero raramente se sabe (porque no hay publicidad sobre este extremo) si dichas comisiones se crean y, acaso, si una vez creadas, se reúnen. 2008 brinda dos supuestos donde el conflicto con motivo de un convenio entre el Estado y una comunidad se ha residenciado ante los tribunales. En un caso, se trata del recurso de casación admitido a trámite por el Tribunal Supremo el 15 de octubre de 2008, contra la sentencia desestimatoria de la Audiencia Nacional por la que se estimaba conforme a derecho la negativa del Estado a firmar un protocolo en 2006 de prórroga del Convenio suscrito en 2005 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobierno riojano para la acogida de inmigrantes y refuerzo educativo de la población escolar. La Audiencia Nacional –órgano competente para resolver las controversias sobre convenios entre Estado y Comunidades Autónomas, en virtud del art. 11 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa– considera que el Estado puede fijar las condiciones de la subvención. El otro supuesto lo constituye la sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2008, que da la razón a Islas Baleares en la controversia que había enfrentado a esta Comunidad con el Ministerio de Fomento ante la denuncia unilateral de aquel de dos convenios en materia de carreteras por supuestos incumplimientos del Gobierno de las Islas Baleares. La sentencia del Tribunal Supremo aborda tres grandes extremos. En primer término, el Órgano jurisdiccional se pronuncia sobre la naturaleza y régimen jurídico de dichos convenios. Al respecto, el Alto Órgano jurisdiccional entiende que tales convenios no son contratos sometidos a la Ley de Contratos de las Administrativas Públicos, sino convenios de colaboración a los efectos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde las partes inter-

vienen en pie de igualdad, de modo que ninguna de ellas posee prerrogativas sobre la otra. En segundo lugar, los convenios objeto de la controversia determinan su plazo de vigencia (ocho años), sin prever la extinción por causa distinta a su duración. Dado que ninguna de las partes tiene en este tipo de pactos prerrogativas sobre la otra, y los convenios crean una vinculación jurídica entre las partes, no cabe, según el Tribunal Supremo, «denuncia ni rescisión unilateral en defecto de previsión convencional al respecto». En tercer término, la sentencia aborda el papel de las comisiones de seguimiento de los convenios. Curiosamente, gracias al texto de la sentencia, –y, por tanto, una vez judicializado en el conflicto– se toma conocimiento de que en este caso la Comisión Mixta Bilateral prevista en el convenio se creó y se reunió efectivamente (en unas 11 ocasiones). El Tribunal Supremo aclara que dichas comisiones tienen, entre otras funciones *ex lege* (art. 6.3 Ley 30/1992), en cuanto órganos de vigilancia y control, la resolución de los problemas relativos al cumplimiento de los convenios. Por todo ello, el alto Tribunal entiende que no procede estimar el recurso por el incumplimiento del clausulado, así como por obviarse las competencias de la Comisión Mixta Bilateral. El escaso grado de conflictividad en esta materia tiene, o mejor dicho, el escaso grado de formalización en sede judicial de los problemas, tiene estas excepciones en este año.

Convenios entre comunidades autónomas

2008 un hito en la colaboración convencional comunicada al Senado

Durante este año se han comunicado al Senado a los efectos del art. 145.2 CE diez convenios entre Comunidades Autónomas. Se trata de un dato insólito en la actividad cooperativa horizontal, pues nunca antes se había alcanzado dicha cifra. Más allá de ello, el dato realmente interesante es constatar como en los tres últimos años se han comunicado al Senado veinte convenios entre Comunidades Autónomas, casi la mitad de todos los que se han suscrito a lo largo de los casi treinta años de funcionamiento del Estado autonómico. Y todo ello sin que se haya modificado el complejo y riguroso régimen jurídico previsto en el art. 145.2 CE para la suscripción de un convenio entre Comunidades Autónomas, y sin en ello tampoco haya incidido la regulación de los nuevos estatutos, que, como se ha venido señalando en estas crónicas y se insistirá más adelante, han aportado más bien poco a la hora de flexibilizar dicho régimen. Hay que recordar que la debilidad de las relaciones entre Comunidades es una de las asignaturas pendientes en nuestro sistema, y, justamente, el escaso número de convenios que se registran se ha considerado uno de los indicadores formales de esa debilidad. El elenco de convenios entre Comunidades Autónomas comunicados al Senado revela el carácter absolutamente excepcional de este año para la colaboración entre Comunidades Autónomas y bien vale transcribirlo para dejar constancia de esa excepcionalidad:

Convenio entre el País Vasco y Cantabria para la prestación de atención sanitaria en zonas limítrofes,

Convenio entre el País Vasco y Cantabria sobre transplante cardíaco y pulmonar,

Convenio entre el Instituto de Estadística de Andalucía y el Instituto Vasco de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros,

Convenio entre el País Vasco y Navarra para la cesión de uso de diferentes elementos y aplicaciones informáticas,

Convenio de colaboración entre la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para hacer efectiva la modificación de los Estatutos del Instituto Ramon Llull, la consiguiente incorporación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a este Instituto y la correlativa adhesión de esta Comunidad a los mencionados Estatutos,

Convenio marco de colaboración entre la Consejería de Sanidad de la Xunta de Galicia, el Servicio Gallego de Salud y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria,

Convenio específico de colaboración entre la Consejería de Sanidad, el Servicio Gallego de Salud y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, para la atención primaria, especializada y asistencia sanitaria de urgencias y emergencias en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades,

Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en la zona limítrofe entre las dos Comunidades,

Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la atención primaria y especializada, y

Convenio marco de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la coordinación en materia de Asistencia Sanitaria.

Pero hay que relativizar esos datos porque existe mucha más colaboración entre Comunidades Autónomas que la formalizada a los efectos del art. 145.2 CE

Sin embargo, los datos que arroja el Boletín Oficial de las Cortes no deben magnificarse. Dichos datos corresponden sólo a aquellos convenios entre Comunidades Autónomas que se comunican al Senado. De acuerdo con el art. 145.2 CE, todos los convenios deberían enviarse al Senado para su comunicación. Pero la práctica cooperativa interautonómica es mayor que aquella que se comunica al Senado. Dicho esto, 2008 constituye un año récord sólo en cuanto al número de convenios remitidos a la Cámara alta. Y, por tanto, un año donde se registra un mayor cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios sobre este punto. La tendencia a colaborar al alza resulta innegable, pero sobre todo se visualiza un mayor cumplimiento de las normas de la Constitución y de los Estatutos que regulan este instrumento y una intención de hacer más pública una colaboración que se viene dando al margen de los trámites parlamentarios previstos para la misma en un buen número de casos. Además, en 2008, se ha aprobado un acuerdo interpretativo de la Mesa del Senado, según el cual se modifica la tramitación de los convenios entre Comunidades Autónomas para agilizar su procedimiento en el sentido de que, si no existen propuestas respecto a un con-

venio comunicado a la Cámara, éste se enviará al Pleno, sin necesidad de pasar ya por la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*vid.* la crónica sobre *El Senado*, a cargo de Jorge Villarino, de este mismo *Informe*). Sin duda, este aspecto puede facilitar más la tramitación de convenios horizontales en el Senado y puede ser un factor que contribuya en los próximos años a consolidar el auge de la colaboración entre Comunidades Autónomas experimentado este año.

Tal como se apuntaba antes, desde hace tiempo se intuía que había más colaboración entre Comunidades Autónomas que la que se formalizaba siguiendo los requisitos del art. 145.2 CE. La creación y generalización de Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas ha convertido esta intuición en certeza. Dichos Registros revisten configuraciones diversas en cada comunidad autónoma. Los Registros que actúan como depositarios de convenios y dan publicidad de los mismos se convierten en un instrumento básico para dar sistematicidad a la actividad cooperativa entre Comunidades Autónomas, así como para incrementar la transparencia sobre este sector de la acción cooperativa especialmente opaco. Y es que hasta la irrupción de los nuevos estatutos (y sólo en algunos de ellos) no ha existido la obligación de publicar dichos pactos en el Diario Oficial de la Comunidad. La fuente «oficial» de los convenios entre Comunidades Autónomas es el Boletín Oficial de las Cortes Generales y éste, como se ha comentado, sólo ha aportado «visibilidad», por lo menos hasta ahora, a una pequeña parte de la actividad entre Comunidades Autónomas. Una buena muestra de que hay más colaboración interautonómica que aquella que se envía al Senado lo confirman, de nuevo, los datos del *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña* correspondientes a 2008, donde se hallan inscritos diversos pactos interautonómicos, y sin la labor del cual sería muy difícil tomar conocimiento de los mismos: la Declaración de París para la pluralidad lingüística entre los Gobiernos de Galicia, País Vasco y Cataluña, un Protocolo de colaboración entre el Departamento de Interior, Relaciones institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, un Protocolo entre la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana y el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, un Protocolo de colaboración entre la Sociedad Regional Cantabria I+D+I y la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias catalana, un Protocolo de adhesión del Gobierno de las Islas Baleares al Protocolo de colaboración entre el Gobierno vasco, la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia, en materia de política lingüística, un Protocolo de colaboración entre la Consejería de Salud y Consumo de las Islas Baleares y la Consejería de Salud de la Generalitat para iniciar un proceso de colaboración entre ambas administraciones, un Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalitat de Cataluña en materia de política lingüística para el doblaje de películas en catalán, así como un Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Agencia para gestión de ayudas universitarias e investigación para la evaluación de solicitudes presentadas en la convocatoria de becas predoctorales para la formación personal investigador (Fuente: *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales*, *vid.* http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/ cat/ambits/relacions/ Registre/catala/Registre_catala.jsp). Esos datos no sólo permiten dar una idea más ajustada de las magnitudes de la colaboración formalizada por las Comunidades Autónomas, sino también el tipo de acciones pacta-

das, su carácter eminentemente bilateral, así como el tipo de instrumento utilizado. Y justamente en este punto, esos datos confirman que más allá de los dos tipos de pactos que prevé el texto constitucional y los estatutos (convenios de colaboración y acuerdos de cooperación), las Comunidades Autónomas suscriben protocolos o declaraciones que, suelen ser la antesala de convenios y manifiestan una intención de formalizar una colaboración a concretar en un momento posterior.

Hay una consolidación de espacios de colaboración interautonómica (sanidad, lengua, nuevas tecnologías), pero queda mucho por hacer...

Si sumáramos los datos de convenios remitidos al Senado a la información de que disponen los Registros de Convenios de todas las comunidades donde se han constituido, seguramente las dimensiones cuantitativas de la colaboración horizontal formalizada en nuestro sistema no serían tan precarias. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de los rasgos de esa colaboración. La «muestra» que representa la colaboración entre Comunidades Autónomas «oficial» (entiéndase por tal, la publicada en boletines oficiales y en registros públicos de convenios) confirma unas tendencias ya presentes en otros años. 2008 representa una consolidación de ámbitos que las Comunidades Autónomas parecen haber identificado como espacios propicios para la cooperación entre ellas. Entre ellos, este año, destaca la colaboración en materia sanitaria entre Comunidades Autónomas vecinas: así, los Convenios entre País Vasco y Cantabria para la prestación de atención sanitaria en zonas limítrofes, así como sobre transplante cardíaco y pulmonar, la actividad entre Galicia y Castilla y León con un Convenio marco para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria que se ha concretado a través de otro instrumento convencional entre las mismas partes; y la colaboración entre Castilla y León y Aragón que pactan la misma fórmula que el caso anterior, un Convenio marco que propicia dos Convenios específicos para dar desarrollo al mismo. Con ello, la asistencia sanitaria y la extinción de incendios se erigen en los dos ámbitos por excelencia de la colaboración horizontal en nuestro sistema, pero siguen siendo ámbitos específicos, muy puntuales y sobre todo parece una colaboración «de urgencia» ¿cómo no van a colaborar las Comunidades Autónomas en estos temas? Las nuevas tecnologías (en materia de fusión de registros o de cesión de uso de diferentes aplicaciones informáticas) es un ámbito de cooperación interautonómica incipiente que ya ha aparecido otros años y que, normalmente, se pacta de forma bilateral y no siempre entre Comunidades Autónomas vecinas (por ejemplo, en 2008 la colaboración entre el País Vasco y Andalucía en materia de fusión de registros y con Navarra para la cesión de uso de diferentes elementos y aplicaciones informáticas). En esos casos, lo que llama la atención es que la colaboración se formalice sólo bilateralmente, porque son temas que pueden plantearse en más Comunidades Autónomas. Respecto a la consolidación de espacios de colaboración interautonómicos, 2008 brinda un dato de interés con la reactivación del Institut Ramon Llull. Se trata de un convenio ya firmado en 2000 que quedó en suspenso por motivos políticos y que, de nuevo, este año sê ha intentado retomar. La colaboración entre Cataluña e Islas Baleares se ha consolidado claramente en torno a la lengua. El Institut Ramon Llull

supone además la reactivación de una colaboración que reviste la forma de consorcio. De hecho, dicho Instituto fue el primer consorcio interautonómico en nuestro sistema. Hace un par de años se creó el Consorcio entre Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa en respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre este tema. Ambos supuestos constituyen los dos primeros consorcios –por lo menos con «publicidad oficial»– en el Estado autonómico. Como se ha venido señalando en otras crónicas, la creación de entes personificados con base en convenios horizontales es habitual en el Derecho comparado, pero goza de poca difusión en nuestro sistema. La reactivación del Institut Ramon Llull supone un paso en ese sentido y, además, supone intentar consolidar una línea de colaboración interautonómica, ya que la creación de un consorcio representa también la constitución de una infraestructura estable para gestión conjunta de un ámbito. Este dato es sumamente importante porque desconocemos la continuidad temporal de las acciones pactadas a través de convenios entre Comunidades Autónomas (incluso, si, tras ser firmados, se llegan a ejecutar). A pesar de que la actividad entre Comunidades Autónomas de este año arroja un balance positivo para la colaboración horizontal, no debe pasarse por alto que en nuestro sistema estamos todavía en un estado muy embrionario en este tipo de relación que sigue siendo deficitaria en España y más aun si se compara su situación con la de países de nuestro entorno. Queda aquí mucho por hacer, porque muchos son los ámbitos donde las Comunidades Autónomas pueden actuar entre ellas y, por el momento, no lo hacen.

La colaboración entre Comunidades Autónomas sigue siendo principalmente entre vecinas y clama la ausencia de multilateralidad

La consolidación de espacios de colaboración se produce también acusadamente entre Comunidades Autónomas limítrofes. No es extraño que ello sea así, ya que entre entes territoriales colindantes hay problemas comunes, y, en cualquier caso, están destinados a relacionarse más fácilmente con el que está más cerca. Además, el carácter bilateral de esa colaboración entre estas Comunidades Autónomas está íntimamente relacionado con el tipo de problemas que las ellas están abordando de forma cooperativa: los temas de asistencia sanitaria a población en zonas limítrofe, los incendios, o bien la homologación de títulos de transporte se plantean con la(s) vecina(s). Si la naturaleza del problema ya no es un tema a resolver sólo entre Comunidades Autónomas vecinas (como las cuestiones relacionadas con las nuevas tecnologías), es lógico que esa colaboración no sólo se produzca entre Comunidades Autónomas limítrofes. En nuestro sistema, la colaboración entre Comunidades Autónomas es claramente entre colindantes, pero los convenios para problemas entre ellas todavía no son tantos ni las relaciones que con base en ellos se entablan no tienen, como se ha visto, un carácter estable, aunque parece que este tipo de colaboración va al alza. En España, lo que llama poderosamente la atención es que las Comunidades Autónomas no colaboren multilateralmente. ¿No hay ámbitos de colaboración multilateral entre todas o la mayoría de las Comunidades Autónomas? Ciertamente, este año puede detectarse una cierta colaboración multilateral encubierta, pues los Convenios en

materia de asistencia sanitaria entre Castilla y León y Galicia, y entre ésta misma Comunidad y Aragón, son muy similares en cuanto a las acciones pactadas. La colaboración entre Comunidades Autónomas en 2008 vuelve a ser claramente bilateral y entre entes limítrofes. Incluso, en los supuestos en que no colaboran comunidades vecinas (caso del Convenio entre País Vasco y Andalucía en materia de fusión de registros), el objeto de esa colaboración podría ser de interés para otras Comunidades Autónomas, pero esos pactos se formalizan entre dos de ellas. La colaboración con el vecino es muy importante. Ahí, cabría destacar no sólo la información sobre convenios comunicados al Senado, sino también la que brinda el *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña* sobre el protocolo de colaboración entre Cataluña y la Comunidad Valenciana en materia de asistencia sanitaria, un pacto que abre una línea de colaboración (formalizada) entre ambas Comunidades Autónomas en el ámbito de la sanidad, y que además pone de relieve la importancia de empezar por dar respuesta a problemas cotidianos, donde el ejercicio concertado de las competencias incide directamente en beneficio de los ciudadanos de ambas Comunidades. Sin duda, los pequeños pasos son decisivos y esos pequeños pasos empiezan por la colaboración con la comunidad «de al lado». Pero en el actual momento de desarrollo del Estado autonómico, clama, como se señalaba la ausencia de una colaboración multilateral entre ellas. La ausencia de multilateralidad es un gran déficit en las relaciones horizontales que se proyecta en la actividad convencional (nunca en nuestro sistema se ha firmado un convenio entre todas las Comunidades Autónomas, o la mayoría de ellas), en la colaboración orgánica (no hay Conferencias Sectoriales horizontales, ni una Conferencia de Presidentes horizontal), en asuntos europeos (en las dificultades para la formación de la posición común de las Comunidades Autónomas), y en conflicto (las Comisiones Bilaterales son un órgano entre el estado y una comunidad, de modo que si varias comunidades entienden que una ley del poder central es inconstitucional deben recurrir a estructuras bilaterales de carácter vertical). El funcionamiento de países de nuestro entorno con un nivel de descentralización política similar revela que la colaboración horizontal multilateral (y omnilateral) es muy habitual y decisiva para mejorar la posición negociadora de los entes territoriales frente al poder central, evitar procesos de centralización en competencias propias y gestionar mejor entre todas ellas recursos personales y materiales, e incluso trasponer derecho europeo por la vía de la cooperación horizontal.

Los convenios mixtos de colaboración: ¿pueden los entes locales de una Comunidad celebrar convenios con el Gobierno de otra?

Normalmente, la actividad convencional suele ser un sector «pacífico», en el sentido ya antes matizado, de que pocos conflictos se llevan a los tribunales. En 2008 hay dos interesantes sentencias del Tribunal Supremo, de 15 de julio y de 19 de diciembre, que confirman la anulación por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de los acuerdos adoptados en 2002 por los Plenos de los Ayuntamientos de La Puebla de Arganzón y del Condado de Treviño por los que se aprobaba la suscripción de Convenios de colaboración entre el Gobierno Vasco y dichos los Ayuntamientos en materia de educación y cultura y en mate-

ria de promoción económica y desarrollo rural. El Tribunal Supremo debe abordar en esos casos hasta qué punto pueden entes locales de una Comunidad celebrar convenios con el Gobierno de otra. En los casos planteados, el alto tribunal resuelve que los entes locales pueden celebrar convenios con otras Administraciones Públicas, pero las materias sobre las que versaban tales convenios (educación, cultura, promoción económica y desarrollo rural), sin perjuicio de las competencias locales en estos ámbitos, son también materias sobre las que ostenta competencias la Comunidad de Castilla y León. En esos casos, el Tribunal Supremo afirma con contundencia que «se precisa una coordinación y colaboración entre ambas instituciones, por lo que no procede, ni puede admitirse la celebración de convenios sobre estas materias sin la correspondiente colaboración y el consentimiento expreso de Castilla y León».

Los nuevos estatutos de autonomía ante el auge de la colaboración horizontal: más un cambio de mentalidad (y voluntad política) que de un (¿nuevo?) régimen jurídico

2008 es un año prolífico para la colaboración entre Comunidades Autónomas, por las razones que se han visto, pero ¿tienen algo que ver en ellos los nuevos estatutos? Por lo que respecta a la regulación de la colaboración horizontal, hay que concluir que los nuevos textos no flexibilizan el régimen previsto para tales pactos, aun teniendo margen para ello. El art. 145.2 CE remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de «los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí..., así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales». Sin embargo, los nuevos textos han vuelto en la mayoría de los casos a reiterar requisitos no previstos por la Constitución y que complicaban en exceso la formalización de pactos interautonómicos (por ejemplo, la intervención del Parlamento de la comunidad en convenios y acuerdos que se firmen con otras Comunidades Autónomas y la posibilidad de que el Senado recalifique un convenio –que sólo debe comunicarse al Parlamento central– en un acuerdo de cooperación con autorización de dicha Cámara). Es más las dos Comunidades Autónomas más suscriptoras de convenios en 2008 (con los datos de los convenios remitidos al Senado) son el País Vasco (con su estatuto de 1979) y Castilla y León (con nuevo estatuto en 2007 que recoge en gran parte la regulación anterior en este punto). No ha habido una reforma constitucional, de modo que el régimen para suscribir convenios entre Comunidades Autónomas previsto por la Constitución sigue siendo el mismo que el de 1978. Si hay más colaboración entre Comunidades Autónomas es porque hay una tendencia al alza en los últimos años a colaborar entre Comunidades Autónomas, con los rasgos que se han visto; y también se «ve» más esa colaboración, porque se envía más al Senado o dan cuenta de la misma los Registros de convenios. Los nuevos estatutos no han cambiado el régimen de la colaboración horizontal, pero su aprobación sí ha tenido un efecto activador de la voluntad política de los actores llamadas a ponerla en marcha. No se colabora si dos o más no quieren y las seis Comunidades Autónomas que han aprobado nuevos estatutos de autonomía se han reunido en 2008 en varias ocasiones (en Zaragoza, el 9 julio de 2008, y, en Sevilla, el 29 de octubre del

mismo año) para impulsar justamente la colaboración horizontal, con resultados que deben concretarse en instrumentos cooperativos ulteriores (por ejemplo, se ha discutido la suscripción de un convenio de licencias de caza y pesca unificadas, para que las licencias otorgadas en una comunidad puedan tener efecto en el territorio de otra, o convenio para la formación de manipuladores de alimentos, de personal que realiza operaciones de mantenimiento higiénico-sanitario de instalaciones de riesgo (Fuente: Notas de prensa del Departamento del Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña, http://www. gencat. cat/premsa/drep). En 2008, los cambios estatutarios y también los cambios fuera de los estatutos parece que indican que algo pueden empezar a moverse en materia de colaboración horizontal. Porque hay Comunidades que no han reformado su estatuto, como Extremadura, cuyo presidente lidera la celebración de una Conferencia de Presidentes autonómicos, de carácter horizontal, tal como lo están recogiendo los medios de comunicación en la última parte del año. En un sistema, como el Estado autonómico, donde la causa principal de la precariedad de las relaciones entre Comunidades Autónomas parece ser la propia pasividad de éstas y su preferencia por el trato con el Estado, 2008 brinda datos que apuntan a que «algo se mueve». Ese movimiento debe concretarse y pasar de intenciones políticas, reflejadas en noticias de prensa, a iniciativas e instrumentos cooperativos concretos. Sólo entonces podremos hablar de un despegue de la colaboración horizontal en el Estado autonómico.

EL SENADO

Jorge Villarino Marzo

Introducción

Resulta una obviedad, y aun así digna de mención, señalar que la actividad del Senado en el año 2008 ha venido marcada por el proceso electoral del mes de marzo. Como todo comienzo de Legislatura, la vida política se traslada de manera global al exterior del Parlamento y éste ni siquiera actúa como «caja de resonancia».

La primera cuestión a resaltar es la de los resultados electorales como consecuencia de las elecciones generales de 9 de marzo de 2008. El número de Senadores a elegir era de 208 y los resultados quedaron como siguen:

PP	101 Senadores
PSOE	88 Senadores
PSC-ERC-ICV-EUiA	12 Senadores
CiU	4 Senadores
EAJ-PNV	2 Senadores
CC-PNC	1 Senador

Este resultado, repitiendo la circunstancia acaecida en la Legislatura anterior, ha otorgado una mayoría en el Senado, si bien menos holgada (máxime con el aumento del número de Senadores a designar por las Comunidades Autónomas de 51 a 56 fruto del aumento a su vez de la población de referencia en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid), al principal partido de la oposición al Gobierno, lo que le dota al Senado de un peso político específico propio, sin ninguna necesidad de alteración de sus funciones.

En lo que concierne a los Grupos parlamentarios, se han constituido un total de seis, uno menos que en la anterior Legislatura (en concreto se ha producido la desaparición del Grupo propio de Coalición Canaria) y en todo caso la constitución de los Grupos de Convergència i Unió y de Senadores Nacionalistas Vascos exigieron de la conocida práctica del «préstamo de Senadores», agravada en este último caso puesto que dicho préstamo se exige al final de cada periodo de sesiones para evitar la desaparición automática que contemplan las disposiciones reglamentarias correspondientes.

La actual distribución de Senadores por Grupos parlamentarios queda reflejada en el siguiente cuadro:

GRUPO PARLAMENTARIO	TOTAL	ELECTOS	DESIGNADOS
G.P. POPULAR EN EL SENADO	123	100	23
G.P. SOCIALISTA	105	86	19
G.P. ENTESA CATALANA DE PROGRÉS	16	12	4
G.P. CATALÁN EN EL SENADO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ	7	4	3
G.P. DE SENADORES NACIONALISTAS VASCOS	4	2	2
G.P. MIXTO	9	4	5
TOTALES	264	208	56

Igualmente a lo largo de 2008, en una práctica asimismo consolidada, se han constituido un total de catorce Grupos territoriales, en concreto cuatro en el seno del Grupo parlamentario Popular en el Senado y diez en el seno del Grupo parlamentario Socialista.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2008, que han sido menos por la propia lógica del menor número de sesiones plenarias celebradas. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones y preguntas orales en pleno; sin que se pueda hablar de ninguna moción consecuencia de interpelación que haya tenido un contenido propiamente autonómico

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que el Senado promoverá la reforma del Reglamento de la Cámara con el objeto de que se reconozca y ampare en el Pleno y en las Comisiones el uso oral y escrito de cualquiera de las lenguas que tengan el carácter de oficial.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a participar a las Comunidades Autónomas de las medidas de estímulo económico aprobadas por el Consejo de Ministros y a organizar la cooperación entre éstas y el Estado para su desarrollo.

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D. Ramón Aleu i Jornet y Dña. María Burgués Bargués, del Grupo Parla-

mentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la suficiencia e idoneidad de las cantidades asignadas a las diferentes Comunidades Autónomas procedentes del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como sobre la colaboración entre el Gobierno central y los autonómicos en materia de acogida de inmigrantes.

De Dña. María Carmen Riolobos Regadera, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la política llevada a cabo por el Gobierno en materia de protección del consumidor como usuario de líneas aéreas, así como sobre la política de coordinación desarrollada con las distintas Comunidades Autónomas.

De D. Pere Sampol i Mas, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre el resultado del actual sistema de financiación de las comunidades Autónomas, los flujos fiscales que se producen entre las mismas y los criterios que inspiran el nuevo sistema.

Preguntas orales en Pleno

Se formularon las siguientes:

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la fecha en que el Gobierno va a compensar a las Comunidades Autónomas por la supresión del Impuesto de Patrimonio.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la valoración que realiza el Gobierno de las posibilidades de actuación de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, definida en el art. 90 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la fecha prevista por el Gobierno para el cumplimiento de su compromiso en materia de financiación autonómica.

Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha celebrado dos sesiones en 2008, bien es cierto que este fuerte descenso en la actividad de la Comisión ha venido dado por algunos motivos muy concretos que luego explicaremos.

Relación de las distintas sesiones de la Comisión

Sesión de 13 de mayo de 2008

En esta sesión se procedió a la constitución de la Comisión. Siguiendo la práctica de anteriores Legislaturas, se adoptaron los siguientes acuerdos:

a) La designación de los miembros de la Mesa de la Comisión:

Presidente: Lerma Blasco, Joan (GPS)

Vicepresidente Primero: Morlote Portilla, Jesús (GPS)

Vicepresidenta Segunda: Cospedal García, María Dolores de (GPP)

Secretario Primero: Ramis Otazua, Francisco Javier (GPS)

Secretario Segundo: Pérez Bouza, José Manuel (GPMX)

Secretario Tercero: Burgos Pérez, Ignacio (GPP)

Secretaria Cuarta: Luzardo De León, María Dolores (GPP)

b) Delegación de funciones en la Mesa de la Comisión.

El art. 66.1 del Reglamento del Senado faculta a las comisiones a reclamar, por mediación de la Presidencia de la Cámara, la presencia de miembros del Gobierno para ser informadas sobre algún problema de su competencia.

El art. 67 por su parte establece que las comisiones podrán recabar, a través de la Presidencia del Senado, la información y ayuda que necesiten del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas, así como la documentación necesaria en la forma establecida. Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia.

La Norma Interpretativa de la Presidencia del Senado, de 23 de mayo de 1984, dispone que las comisiones puedan delegar en sus respectivas mesas la adopción de los acuerdos a que se refieren los arts. 66.1 y 67 del Reglamento del Senado.

Ambas propuestas fueron aprobadas por la Comisión por asentimiento de sus miembros, tal y como suele ser tradicional, con la finalidad de facilitar la adopción de acuerdos de este tipo y consiguientemente agilizar los trabajos de la Comisión.

Sesión de 23 de octubre de 2008

La sesión tenía como primer punto del Orden del día la elección de un Vicepresidente Segundo de la Comisión como consecuencia de la baja en la Comisión de la anterior Vicepresidenta, Dña. María Dolores de Cospedal García. A este respecto resultó elegido el hasta entonces Secretario Tercero, D. Ignacio Burgos Pérez.

Esta situación, la consecuente vacante en la Secretaría Tercera, conllevó la modificación del Orden del día de la sesión a los efectos de cubrir dicho puesto, para el que fue elegida la Senadora Dña. María del Mar Caballero Martínez. Esta Senadora, que concurrió a las elecciones bajo la formación Unión del Pueblo Navarro en coalición con el Partido Popular, permaneció en dicho puesto hasta el 11 de noviembre, fecha en la que fue dada de baja en la Comisión como consecuencia de haber permanecido en la formación política de Unión del Pueblo Navarro tras la ruptura de la citada coalición y consiguientemente haber pasado a formar parte del Grupo Mixto. Actualmente se encuentra por tanto vacante el puesto de Secretario Tercero de la Comisión.

El punto central del Orden del día fue la comparecencia de la Ministra de Administraciones Públicas a petición propia y a petición del Grupo parlamentario Popular en el Senado, sobre las líneas generales de la política de su Departamento en lo relacionado con las competencias de la Comisión, que sin embargo solo

contó con la participación de un escaso número de representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2008: nuevo procedimiento en los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas

Contrariamente a lo que había sido habitual durante la VIII Legislatura, el año 2008 ha vivido una reducción sustancial del número de sesiones que ha celebrado la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Desde un punto de vista numérico se observa esta situación de una manera muy clara. La Comisión General ha sido la Comisión que menos sesiones ha celebrado, con un total de dos, y solo equiparable a las Comisiones Constitucional, de Vivienda y de Entidades Locales; y muy por debajo de la actividad de otras Comisiones como la de Sanidad y Consumo, que ha celebrado siete sesiones, o las de Educación Política Social y Deporte o de Cultura que han celebrado seis sesiones.

Varios son los motivos que pueden explicar este acusado descenso de la actividad de la Comisión: el ya señalado de un comienzo tardío de la actividad parlamentaria en año electoral; la centralidad de la crisis económica en el debate político y parlamentario, frente al debate territorial y estatutario que informó en gran medida la actividad política en general y senatorial en particular durante la anterior Legislatura y, fundamentalmente, la modificación acaecida en la tramitación de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas que inmediatamente detallaremos.

Decíamos que un factor determinante de la menor intensidad en la actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas ha sido efectivamente la relajación del debate estatutario. Frente a la intensa oleada de reformas estatutarias que se vivieron durante la anterior Legislatura, los plazos parlamentarios han hecho que todavía no haya llegado al Senado ninguna propuesta de reforma. Durante el año 2008 solo se ha presentado la iniciativa de Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que fue aprobada en el correspondiente Debate de totalidad en el Congreso de los Diputados y que se encuentra actualmente en el seno de la Comisión Constitucional de la Cámara Baja. Habrá que esperar por tanto a su llegada a la Cámara Alta para pronunciarnos sobre las características del mismo y las vicisitudes que pudieran acaecer en su tramitación parlamentaria.

Pero sin lugar a dudas la modificación en la tramitación de los convenios «horizontales» ha sido el punto clave en el descenso del número de sesiones. Este último punto requiere de una explicación, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una actividad que sigue aumentando de una manera «exponencial». Podemos recordar que durante la VIII Legislatura se celebraron un total de doce convenios entre Comunidades Autónomas y sin embargo solo en el año 2008 este número ha sido de diez, siendo la gran novedad que los mismos no han sido tratados en la Comisión. Recordemos las previsiones reglamentarias al efecto:

«*Art. 137.*

1. Los convenios que las Comunidades Autónomas celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas deberán ser objeto de comunicación a las cortes Generales con el carácter y efectos que determinen los respectivos Estatutos de Autonomía.

2. Dentro de los cinco días siguientes a la publicación del texto del convenio y de la comunicación correspondiente, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores podrán presentar propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados decidan si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.

3. Dichas propuestas serán trasladadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que elevará al Pleno de la Cámara, en el plazo de cinco días, dictamen sobre si el convenio remitido necesita o no autorización de las Cortes Generales.

4. La decisión del Senado será comunicada inmediatamente al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas interesadas a los efectos oportunos.»

Pues bien, el motivo de la modificación de su tramitación vino dado por un intento de racionalización y homogeneización de los procedimientos. Hasta la actual Legislatura, y con una interpretación del Reglamento del Senado harto extensiva, los convenios de colaboración que entraban en el Senado eran remitidos por la Mesa de la Cámara a la Comisión General de las Comunidades Autónomas con la consiguiente apertura de un plazo para la presentación de propuestas alternativas a la calificación original del Convenio, correspondiendo a la Comisión celebrar una sesión a efectos de aprobar el correspondiente Dictamen en el que se elevaba al Pleno la oportuna propuesta respecto a si, a juicio de la Comisión, el convenio requería o no de la correspondiente autorización.

Esta situación conllevaba la celebración de numerosas sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas cuyo único punto del orden del día era la tramitación de esta modalidad de convenios. Se trataba de una modalidad de tramitación muy diferente de la prevista para otro tipo de iniciativas en las que el pronunciamiento de la comisión solo se produce en caso de que existan propuestas que difieran de la calificación original de la iniciativa. Los convenios horizontales, como decíamos, suponían una excepción.

La Mesa de la Cámara interpretó, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, que cabía modificar la práctica que se seguía en las anteriores Legislaturas de manera que aquellos convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas que no necesitan autorización de las Cortes Generales, sino que éstas solo han de ser informadas de su celebración, y respecto de los cuales no se presente ninguna propuesta de que necesiten ser autorizados, se someterán directamente a conocimiento del Pleno sin necesidad de ser dictaminados por la Comisión General Comunidades Autónomas, de tal modo que si se presentaran propuestas de ese tipo, el convenio de que se tratara se remitiría para su dictamen a la Comisión, siguiendo entonces el procedimiento previsto en el art. 137 del Reglamento del Senado antes descrito.

En definitiva, se adoptó una decisión idéntica a la prevista para el procedimiento legislativo ordinario que recoge el «conocimiento directo» por el Pleno de las iniciativas legislativas a las que no se hayan presentado enmiendas o propuestas de veto en el plazo previsto al efecto.

Principales novedades en la actividad del Senado

La gran virtualidad del Derecho parlamentario es que se trata de un Derecho vivo, marcado por el juego vibrante del debate político y por la consiguiente necesidad de dar una respuesta a las nuevas necesidades. En concreto nos vamos a centrar en tres cuestiones que se han planteado durante 2008 y que merecen, al menos, una sucinta reflexión: el procedimiento de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del Senado, la oposición del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley y la reforma del sistema de voto del Senado.

La designación de Magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del Senado

Una de las funciones más importantes que hoy desempeñan las Cortes Generales es la función de impulso político, que tiene, como una de sus manifestaciones principales, la integración de otros órganos del Estado a través de la elección o propuesta de alguno de sus miembros. En el año 2008 no ocasionó problema alguno la designación de Vocales del Consejo General del Poder Judicial; pero sin embargo está todavía pendiente la renovación parcial del Tribunal Constitucional con la designación de los cuatro Magistrados a propuesta del Senado. Recordemos, como hacíamos en el *Informe* de 2007, la reforma operada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que articulaba un nuevo procedimiento de designación de los Magistrados nombrados a propuesta del Senado y que tenía como máxima novedad la participación en el mismo de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta iniciativa traía ya causa de la anterior Legislatura puesto que ya en julio de 2007 el Tribunal Constitucional solicitó del Senado la apertura del procedimiento para la renovación de los Magistrados nombrados a propuesta de la Cámara Alta. A pesar del cambio de Legislatura, este asunto no se vio afectado por la caducidad de las iniciativas parlamentarias, característica de los supuestos de disolución o expiración de mandato.

Previamente a explicar las vicisitudes concretas que han acaecido en el proceso de designación, es necesario recordar que la citada reforma se encontraba pendiente de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, entre otras cuestiones, por haber recogido la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elección. Pues bien, el Tribunal Constitucional dictó Sentencia en el recurso interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra el art. 16.1 y 16.3 de la de la citada norma en su redacción dada por la citada reforma operada a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. En dicha Sentencia (STC 49/2008) el Tribunal se pronunció a

favor de la constitucionalidad del nuevo procedimiento implantado. A continuación recogemos algunos de los fundamentos que marcan la línea de pronunciamiento del Tribunal Constitucional:

«...Ello, sin embargo, no cierra las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección (FJ 7º)»

«En definitiva, tal y como está redactada la norma impugnada no puede dejar totalmente en manos de los Parlamentos autonómicos la libre determinación de los candidatos elegibles por el Senado, sino que remite a su Reglamento y, por lo tanto, a la propia voluntad de la Cámara, la concreción del grado de participación de los Parlamentos autonómicos en dicha facultad, así como el margen de intervención del Senado en el proceso de elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional. Como es lógico, tal remisión no implica que el Reglamento del Senado no esté sometido a límites constitucionales que permitan a la Cámara ejercer adecuadamente su función constitucional, ni que este Tribunal no pueda controlar que el concreto desarrollo de la participación autonómica en el proceso de elección de sus Magistrados respeta tales límites. Pero la posibilidad de que éstos se sobrepasen no puede llevarnos a considerar que, tal y como está redactado, el precepto impugnado sea inconstitucional. (FJ9º)»

«...Tampoco la primera premisa de la argumentación de los recurrentes, esto es, que la facultad del Senado es absoluta e ilimitada, puede ser aceptada. Aunque la regulación del art. 159.1 CE es extensa, la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Senado es un aspecto que requiere necesariamente desarrollo normativo y que, por tanto, puede verse limitada tanto material como procedimentalmente (FJ 10º)»

«...Ningún precepto constitucional impide expresamente, en efecto, que las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan intervenir en la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional presentando candidatos al Senado. Aunque ello tampoco está previsto, la competencia constitucional de la Cámara Alta de elegir a cuatro de los doce Magistrados no puede interpretarse como una prohibición constitucional implícita a que los Parlamentos autonómicos intervengan en dicha elección mediante la presentación de candidatos. (FJ 12º)»

«...no debe perderse de vista que el carácter de Cámara de representación territorial puede expresarse y desarrollarse no sólo en la organización y funciones del Senado, sino el ejercicio de todas sus facultades y, concretamente, de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponden. (FJ 13º)»

«El desarrollo de dicho principio participativo que lleva a cabo la regulación impugnada tampoco puede ser calificada de inconstitucional por su intensidad y resultado, puesto que, como se ha visto, no conlleva necesariamente ningún desapoderamiento de la Cámara Alta respecto de su facultad constitucional de elegir a los Magistrados que le corresponde. La participación autonómica introducida se limita, en efecto, a la fase de presentación de candidatos y

no implica que el Senado deje de ser el titular de dicha facultad. La amplitud de la remisión reglamentaria contenida en el precepto impugnado abre las puertas a múltiples concreciones y diversas intensidades de participación que, tal y como está redactado el precepto, no impiden que el Senado pueda hacer frente a los problemas que pueden derivarse de la inactividad de los Parlamentos autonómicos o de la frustración de sus propuestas. (FJ 14ª)»

Asimismo, y en la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (STC 101/2008) sobre la consecuente reforma del Reglamento del Senado en el recurso interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo parlamentario Popular en el Senado. El tenor de recurso coincidía en muchos aspectos con el presentado por sus compañeros Diputados por lo que son válidos los fundamentos jurídicos antes expuestos. A ello sin embargo se añadía algún otro aspecto que merece la pena destacar como que los recurrentes afirmaban que la redacción del art. 184.7 del Reglamento del Senado cerraba a la puertas a que, junto a los candidatos propuestos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, los Senadores o los grupos parlamentarios pudieran formular propuestas alternativas de candidatos y ello sobre la base fundamentalmente del último inciso del citado artículo que transcribimos a continuación:

Art. 187 del Reglamento del Senado: «*La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el art. 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades:*

a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.

b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. ***Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.»***

El Tribunal Constitucional sentenció, dentro del principio de conservación del ordenamiento jurídico que informa su actuación, que la reforma del Reglamento era acorde con la Constitución siempre y cuando se entendiera que el supuesto reglamentario previsto en el último inciso destacado se refiere, no solamente a la inexistencia de candidaturas en número suficiente en relación con los Magistrados a designar, sino también a la eventual idoneidad de los candidatos presentados, entendido esto último relativo no ya al incumplimiento de los requisitos formales sino al juicio subjetivo que la Cámara, a través del procedimiento reglamentariamente previsto, ha de formarse sobre los candidatos presentados y que se expresará en términos de aceptación o rechazo de los mismos (Fundamentos jurídicos 9 y 10).

Vista la constitucionalidad de las reformas, pasemos al proceso concreto que hemos vivido en 2008. En los plazos fijados al efecto por el Senado, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas comunicaron sus candidaturas de

Magistrados del Tribunal Constitucional para su elección por el Senado, con la excepción del Parlamento de las Islas Baleares y de la Junta General del Principado. El proceso ha estado marcado por la complejidad y, sin que queramos en este Informe hacer mención a las cuestiones relacionadas con el voluntarismo o el consenso político, podemos decir que la principal problemática que se ha suscitado en el Senado ha venido marcada por el dato de si alguno de los candidatos cumplía o no el requisito de haber ejercido alguna de las profesiones o funciones exigidas por la Constitución y la Ley Orgánica durante al menos quince años. Los preceptos en cuestión dicen:

Art. 159.2 de la Constitución: «*Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con* ***más de quince años de ejercicio profesional***».

Art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: «*Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre ciudadanos españoles que sean Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia* ***con más de quince años de ejercicio profesional o en activo en la respectiva función***».

La duda que se suscitó y para la que se pidió Informe a la Secretaría General del Senado, fue la referida a la interpretación que cabía dar al cumplimiento del requisito de haber ejercicio alguna de las profesiones o funciones a las que se refieren tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Informe de la Secretaría General hizo uso de tres criterios hermenéuticos que hunden sus raíces en la teoría clásica de la interpretación: la interpretación auténtica, la interpretación doctrinal y la interpretación jurisprudencia. En concreto, señaló la interpretación que se desprendía de la tramitación parlamentaria del art. 18 de la citada Ley Orgánica, de la escasa doctrina sobre la materia y de la trascendental Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1994 (*caso Eligio Hernández*). La conclusión que se desprendía era que cabía una interpretación restrictiva que conllevaba que el tiempo que un candidato se encontrase en situación de servicios especiales o en excedencia no puede ser computado como periodo de ejercicio activo en la profesión, con independencia de que dicha situación se computase a otros efectos propios de la relación funcionarial; aunque se daba la posibilidad de que la Mesa de la Cámara optara por una interpretación menos restrictiva, máxime teniendo en cuenta que al existir una única Sentencia del Tribunal Supremo sobre la materia, no sienta jurisprudencia.

El examen de la documentación remitida por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas respecto de algunos de los candidatos y la posibilidad planteada en el Informe de la Secretaría General de una interpretación restrictiva, hizo que la Mesa del Senado solicitara una aclaración respecto de la situación administrativa en la que se encontraban algunos de los candidatos en distintos momentos, sobre la duración exacta de dicha situación administrativa o sobre su condición profesional en alguna de las categorías que exige la Constitución. Todas ellas eran cuestiones que resultaban determinantes a los efectos del cómputo del plazo de quince años al que nos hemos referido.

Las Comunidades Autónomas remitieron dicha documentación que servía a efectos de que la Mesa pudiera o no determinar el cumplimiento de los requisitos por parte de algunos candidatos.

Llegada a esta situación, el procedimiento de designación se encuentra estancado, escapando del plano jurídico y adentrándose en el político, en una separación no siempre sencilla en el Parlamento. No queda por tanto sino esperar a que el necesario consenso envuelva la decisión final sobre esta cuestión.

La oposición del Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley en el Senado

Otra de las grandes novedades que ha aportado el año 2008 en la vida parlamentaria ha sido que por primera vez el Gobierno ha hecho uso de la prerrogativa que le otorgan los arts. 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento del Senado, en virtud de la cual se puede oponer a la tramitación de proposiciones de ley y enmiendas a iniciativas legislativas si suponen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios.

Con base en la misma, manifestó su disconformidad con la tramitación de las Proposiciones de Ley para la actualización del Impuesto de Sociedades y de modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el Patrimonio; todo ello sobre la base de que dichas iniciativas suponían una disminución de los ingresos presupuestarios. Esta oposición conllevó que la Mesa de la Cámara diera por concluida dicha tramitación. Situación idéntica se dio con la Proposición de Ley relativa al impulso de la actividad económica, el crecimiento y la creación de empleo, mejorando la fiscalidad de las sociedades y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas.

La reforma del sistema de voto en el Senado

Otra iniciativa que afecta al Senado en el marco institucional ha sido la creación, en el seno de la Comisión Constitucional, de una ponencia para el estudio sobre clarificación del sistema de voto en la elección del Senado. El 14 de mayo, todos los Grupos parlamentarios de la Cámara presentaron un escrito para la creación de dicha ponencia, con la finalidad de establecer unas conclusiones que señalen el camino para la reforma de las previsiones que la Ley Orgánica de Régimen Electoral General contempla a este respecto.

Son varios los expertos universitarios que han comparecido ya ante dicha ponencia; en concreto los siguientes:

Comparecencia del Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, D. Pedro González-Trevijano Sánchez (13 de noviembre)

Comparecencia del Letrado de las Cortes Generales y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, D. Enrique Arnaldo Alcubilla (13 de noviembre)

Comparecencia del Responsable de la delegación de Madrid de Meydis, S.L., D. Benjamín Caro Picón (13 de noviembre)

Comparecencia del Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, D. Miguel Ángel Presno Linera (26 de noviembre).

Comparecencia del Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), D. Gabriel Colomé García (26 de noviembre)

Las continuas críticas vertidas hacia la papeleta del Senado que se repiten tras cada jornada electoral y la confusión a la que la misma da lugar exigen adoptar una reforma al respecto. Es cierto que del mandato que tiene la ponencia no se deriva un pronunciamiento sobre el sistema electoral, y tampoco debe ser utilizado para otras reformas de la Ley Orgánica, cuestiones todas ellas que exceden también, con mucho, las pretensiones de estas líneas, pero sus conclusiones sí que pueden ser un primer paso de cara a contribuir a que el ejercicio del voto sea más libre y transparente.

Reflexiones finales: los retos de la IX Legislatura

El Senado afronta una nueva Legislatura marcada por la continuidad en lo institucional y en lo político. En lo institucional por cuanto las prácticas introducidas durante la pasada Legislatura que reforzaron el papel del Senado se han mantenido: el Senado como foro de la Conferencia de Presidentes o la presencia mensual del Presidente del Gobierno para someterse a preguntas en la sesión de control; y también en lo político, puesto que los resultados electorales nos dan un panorama muy similar con respecto del observado en la anterior Legislatura. Sin embargo, esta continuidad no supone un continuismo. El Senado tiene una serie de retos y los máximos responsables políticos, como vamos a ver en las líneas que siguen, han puesto de manifiesto algunos de ellos y en concreto la continuidad en el debate sobre el Estado de las Autonomías, la definitiva institucionalización de la Conferencia de Presidentes y la reforma del Senado.

En lo que concierne al debate sobre la situación del Estado de las Autonomías y a pesar de las previsiones reglamentarias, en el 2008 no se ha celebrado. No se trata en absoluto de una novedad, es más, su celebración es lo que hoy día constituye una excepción y basta para ello un sucinto repaso a la historia de este debate. A pesar de su no celebración, sí que ha habido iniciativas al respecto; en concreto del Grupo parlamentario Popular en el Senado, del Gobierno de la Rioja y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Desde aquí nos posicionamos como firmes defensores de la celebración de este debate, como verdadero «termómetro» político del Estado autonómico. La estructura territorial ha sido y es uno de los grandes debates políticos y con independencia de otros foros más o menos adecuados, el Senado, en cuanto que Cámara territorial es la institución por excelencia para albergar este debate, con independencia de que el mismo requiera o exija algunas reformas para buscar una mayor agilidad y eficacia, tal y como señalara el Presidente del Senado en su discurso en la sesión constitutiva.

En otro orden de cosas, no se ha celebrado tampoco en 2008 la Conferencia de Presidentes, probablemente como consecuencia del año electoral. Sin embargo, y recordando el acuerdo adoptado en la III Conferencia de Presidentes, el Presidente del Gobierno recalcó en su comparecencia ante el Pleno el 13 de mayo (repitiendo la Presentación del Gobierno que ya realizó en la anterior Legislatura), que será necesario que en la próxima Conferencia se adopte un reglamento de funcionamiento. Asimismo, aprovechó dicha sesión para anunciar formalmente una próxima Conferencia para debatir las necesarias mejoras en la previsión, prevención y dotación de servicios y medidas de apoyo a las víctimas de la violencia de género.

Esta comparecencia fue utilizada también por el Presidente del Gobierno para manifestar su voluntad de que el Senado se institucionalice como una sede fija de la Conferencia, de tal modo que la asociación y vinculación entre esa institución y este foro sea aun mayor.

Sin embargo también se enfrenta a sus clásicos retos marcados de manera genérica por la necesidad de hallar un espacio institucional propio en el marco del Estado autonómico y del sistema parlamentario. Un informe de este tipo no puede dejar mención al ya citado de la reforma del Senado. Probablemente el carácter vivo de la articulación territorial del Estado, demostrado especialmente en el proceso de reformas estatutarias vivido durante la anterior Legislatura y que previsiblemente, a la espera de la más que necesaria Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, continuará en esta Legislatura

No se ha adoptado ninguna iniciativa todavía al respecto, aunque sí ha habido declaraciones políticas en foros parlamentarios que han planteado, una vez más, la necesidad de afrontar esta reforma. Así, en la sesión constitutiva, tras ser reelegido, el Presidente del Senado, manifestó que la reforma del Senado para hacer de la Cámara más coherente con la realidad autonómica.

Asimismo, el Presidente del Gobierno citó la reforma del Senado como uno de los objetivos de la Legislatura con motivo de la presentación de su gobierno en la sesión plenaria de 13 de mayo de 2008 y comunicó que había puesto a disposición de la Mesa de la Cámara el Informe elaborado por el Consejo de Estado durante la pasada Legislatura. Esta voluntad de reforma recibió el apoyo, con más o menos matices, de todos los Grupos parlamentarios de la Cámara

Una vez más, como hemos visto, no han faltado por tanto los pronunciamientos políticos respecto de la necesidad de reforma del Senado. Se trata de una reforma necesaria, demandada política, social e incluso constitucionalmente. No cabe la voluntad de avanzar en el marco normativo de la estructura territorial de España en las Comunidades Autónomas sin que haya una plasmación en las estructuras del Estado y, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración y cooperación habituales caso de las Conferencias Sectoriales, o de instrumentos al más alto nivel político caso de la Conferencia de Presidentes, la situación no impide, sino que al revés, exige de una respuesta en las Cortes Generales.

Los trabajos del Consejo de Estado a los que hizo referencia el Presidente del Gobierno en su presentación ante el Senado, constituyen un magnífico punto de

partida, como no podía ser de otro modo, tratándose de una institución formada y asesorada por magníficos profesionales; aunque no hay que desechar las aportaciones de los trabajos de, al menos, igual calidad que el propio Senado ha realizado en anteriores Legislaturas o de las aportaciones que de las muchas reflexiones que se han dado en el ámbito académico podemos obtener.

Solo es necesario un alto grado de consenso político, probablemente equiparable al de la Transición, y por tanto una gran capacidad de sacrificio por parte de las fuerzas políticas antes siquiera de la negociación y una gran capacidad de cesión en el seno de la misma.

ANDALUCÍA

Juan Antonio Carrillo Donaire

Rasgos generales

Elecciones autonómicas

En ejercicio de la competencia recogida por el art. 127.1 del Estatuto de Autonomía, el Presidente de la Junta de Andalucía disolvió el Parlamento y convocó elecciones autonómicas por Decreto 1/2008, de 14 de enero, que fijó el 9 de marzo como día electoral y el 3 de abril como fecha para la sesión constitutiva de la VIII legislatura del Parlamento andaluz. La convocatoria electoral había sido avanzada por el Presidente Chaves a finales de octubre de 2007, con antelación a la decisión que dos meses más tarde tomara el Presidente Rodríguez Zapatero anunciando elecciones generales para el mismo 9 de marzo, provocando así una nueva coincidencia de ambos procesos electorales (sólo dos de las siete convocatorias electorales autonómicas han sido en solitario, las primeras elecciones al Parlamento andaluz de 1982 y las de 1990).

Antes de desgranar los resultados debemos dejar constancia de un cierto deslucimiento de la campaña electoral a raíz del polémico tratamiento de la información electoral en los medios públicos dependientes de la Administración autonómica, que fueron objeto de tres resoluciones de la Junta Electoral de Andalucía, ratificadas por la Junta Electoral Central, en las que se declaraban distintas infracciones del principio de pluralismo político y de neutralidad informativa por parte de la Agencia pública empresarial de la radio y televisión de Andalucía (RTVA).

El resultado electoral está presidido por el holgado triunfo del PSOE en ambas elecciones, que en Andalucía le permitió reeditar la mayoría absoluta de la pasada legislatura y conseguir su sexta victoria electoral consecutiva (tercera de su cabeza de cartel, el Sr. Chaves, frente a su contrincante popular, el Sr. Arenas). Por su parte, el PP logró el mejor resultado de su historia. IU Los Verdes – CA por Andalucía se mantuvo y, finalmente, la Coalición Andalucista, que ya había bajado de forma ostensible en las elecciones municipales de 2007, se quedó por primera vez fuera del Parlamento andaluz.

Los votos obtenidos por el PSOE representan el 48,19% de los emitidos y se traducen en 56 escaños, 5 menos que en 2004, lo que supone superar en uno el número de escaños necesarios –55– para la mayoría absoluta. El PP, con el 38,63% de los votos, obtuvo 47 escaños, uno más que en 2000, cuando alcanzó sus anteriores mejores resultados en Andalucía. Esta subida contrasta especialmente con los resultados de 2004, donde se produjo una brusca bajada de esta formación que

truncó su progresión haciéndola descender a 37 escaños. IU-CA, con el 7,09%, obtuvo 6 escaños, los mismos que en 2004 y que en 2000 y, aunque vuelve a disminuir levemente su porcentaje de votos, se consolida en lo que parece ser su suelo electoral en Andalucía; que, a diferencia de lo sucedido en las elecciones al Parlamento Nacional, le permite formar Grupo parlamentario. Pero, sin duda, el dato más impactante de los resultados electorales fue el estrepitoso fracaso de la Coalición Andalucista que, con el 2,78% de los votos, perdió cuatro puntos y, con ello, los cinco escaños obtenidos por el Partido Andalucista en 2004, colocando a esta formación en la tesitura de mirar prioritariamente a su reconstitución desde el borde del precipicio.

En suma, la alta participación del 73,56% del censo, poco menos que en los anteriores comicios autonómicos, no mejora esta vez el resultado del PSOE andaluz. Aún así, los socialistas se impusieron en seis de las ocho Provincias andaluzas, mientras que el PP incrementó su número de votos en todas ellas y logró mayoría en dos, Málaga y Almería. La subida de los populares, unida al estancamiento de IU y la desaparición de los andalucistas, da una vuelta de giro más a la ya marcada tendencia bipartidista de la actividad parlamentaria y la vida pública e institucional en Andalucía.

Desarrollo del Estatuto

La ratificación del Estatuto y el cierre inminente de la legislatura impulsaron en el pasado ejercicio la aprobación de un total de 24 leyes, cifra récord en Andalucía, 16 de las cuales vinculaban de forma directa al nuevo Estatuto (9 de ellas se justificaban expresamente en preceptos estatutarios necesitados de desarrollo). En 2008, la convocatoria electoral y la constitución del nuevo Parlamento en época cercana al periodo estival ha provocado un lógico retraso del comienzo real del curso parlamentario que se aprecia en el escaso número de leyes aprobadas, pese a que el Gobierno ha presentado ante el Parlamento andaluz un calendario legislativo de unas 40 leyes de ejecución del Estatuto. Ello no ha impedido, sin embargo, retomar la agenda del desarrollo estatutario en el terreno de la acción del Gobierno, donde el Ejecutivo ha dado continuidad a gran parte de los requerimientos que imprimía el extraordinariamente voluminoso paquete legislativo aprobado en el curso anterior.

En este contexto, no puede dejarse de señalar que el tema de la «deuda histórica» ha vuelto a ocupar un lugar central en el ejercicio. Es este un tema recurrente, abundantemente tratado en anteriores *Informes*, al que el ultimátum contenido en la nueva Disposición Adicional Segunda del Estatuto parece espolear como presupuesto financiero para el pleno desarrollo de la tabla de derechos sociales y de las nuevas competencias asumidas. La citada Disposición señala un plazo máximo de 18 meses para que la Comisión Mixta de Transferencias acuerde los criterios, alcance y cuantía para la ejecución del Acuerdo suscrito en febrero de 1996 (en el que se fijó una metodología para la determinación del importe de la deuda y se entregaron 120 millones de euros a cuenta), precisando que la aplicación de ese nuevo y definitivo acuerdo se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del Estatuto. El plazo para cuantificar la deuda

finalizaba, así, el 20 de septiembre de 2008. Ocho meses antes de cumplirse dicho plazo, el Consejo de Ministros acordó un segundo anticipo por valor de 300 millones de euros que fue abonado en abril, con lo que en la perspectiva del cumplimiento del plazo estatutario, el abono parcial de la deuda ascendía a 420 millones de euros. Pero lo cierto es que ese nuevo anticipo se producía tras la ruptura de negociaciones en el seno de la Comisión Mixta en torno a la cuantía de la deuda, que se escenificó a finales de septiembre al posponerse en seis meses más su fijación, retrasando el plazo al 20 de marzo de 2009, pero manteniendo como improrrogable el de tres años previsto para liquidar la deuda (marzo de 2010). El tema quedó rematado justo antes de que acabara el año en el contexto de una reunión bilateral celebrada entre el Presidente Chaves y el Presidente Rodríguez Zapatero el 21 de diciembre para abordar la reforma de la financiación autonómica, en la que se hizo público un preacuerdo que fijaba la horquilla de la deuda entre un mínimo de 1.148 millones de euros (cifra muy cercana a los 1.140 millones de euros que estimara el Parlamento andaluz en 2003) y un máximo de 1.742 millones de euros.

Con ello quedaba salvado el principal escollo que la Junta de Andalucía anteponía para pactar la modificación del sistema de financiación autonómico puesta en marcha en mayo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Los pilares de la reforma son conocidos: el incremento del porcentaje de cesión de los tributos parcialmente cedidos, con una participación de hasta el 50% en el IRPF, IVA e impuestos especiales; la mayor capacidad normativa autonómica sobre los mismos; y la consolidación del peso poblacional como factor principal del reparto. Este último criterio ha sido especialmente celebrado desde Andalucía, cuyo censo de población es el mayor de España (8.202.220 habitantes en enero de 2008). Los grandes objetivos de la reforma se expusieron en el documento de bases presentado en julio por el Gobierno de la Nación ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y los distintos detalles comenzaron a perfilarse en el curso de las negociaciones que el propio Presidente Rodríguez Zapatero mantuvo a finales de año con sus homólogos de la mayoría de las 15 Comunidades Autónomas afectadas. En dichas negociaciones, la posición de Andalucía se mostró proclive a modular el criterio numérico de la población con elementos como la dispersión y el asentamiento geográfico de la misma. Del conjunto de las reivindicaciones del Ejecutivo andaluz destacan otras que también tienen reflejo en el Estatuto y que se ligan a los principios de suficiencia e igualdad, a la creación de fondos específicos o al objetivo de que el grueso de los mismos se dedique a la sanidad, la educación y los servicios sociales, así como otras precisiones del marco estatutario que ya fueron respaldadas por el Pleno del Parlamento andaluz en su sesión plenaria de 26 de junio.

Uno de los temas prioritarios de la agenda legislativa para el desarrollo estatutario es el de la promoción de vivienda pública, recogida como obligación para los poderes públicos en los arts. 25, 37.1, 56, 74, 92 del Estatuto. En este contexto, y el marco de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Vivienda Protegida y el Suelo, es de recordar que en diciembre de 2007 se adoptó el llamado «Pacto por la Vivienda», en el que la Junta de Andalucía, la FAMP, los empresarios, los sindicatos UGT y CCOO y 31 entidades financieras suscribieron el compromiso de construir 300.000 viviendas protegidas durante los próximos diez años. En

2008, el Ejecutivo ha adoptado importantes iniciativas para el cumplimiento de los objetivos señalados en dicho Pacto. En primer lugar, se aprobó el Decreto 11/2008, de 22 de enero, que da cobertura normativa a los convenios que la Junta de Andalucía firma con Ayuntamientos y Diputaciones para dotar suelo urbanizable en el que ejecutar vivienda protegida. En segundo lugar, se ha aprobado el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio, que materializa los objetivos del Pacto por la Vivienda y avanza otros que luego recogió uno de los proyectos estrella de la presente legislatura: el Anteproyecto de Ley sobre vivienda hecho público por el Gobierno andaluz en noviembre de 2008. En este sentido, el Plan es un anticipo parcial de dicha Ley, aunque centrado en la protección de determinados colectivos.

La política exterior figura entre las prioridades del Ejecutivo para el desarrollo del nuevo Estatuto, que dedica a la acción exterior el Capítulo IV del Título IX (arts. 240 a 244). La mayor atención estatutaria que recibe esta cuestión es consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha respaldado la participación de las Comunidades Autónoma en las relaciones internacionales habilitándolas para integrarse en el *ius contrahendi* del Estado, para ostentar un ámbito convencional autónomo y un cierto derecho de representación exterior. El refrendo estatutario de estas competencias justifica el engrosamiento de la agenda internacional del ejecutivo andaluz y de las partidas presupuestarias correspondientes, que para 2009 registran un incremento del 20%. Entre el Presidente Chaves y el Vicepresidente primero y Consejero de la Presidencia, el Sr. Zarrias, realizaron en 2008 una decena de viajes oficiales a distintos países. Latinoamérica, la zona más visitada, ha sido objeto de atención especial por dos razones principales: la preparación de los actos conmemorativos del bicentenario de la Constitución de 1812, especialmente promocionados en Centroamérica y el caribe; y la previsión contenida en la Ley 55/2007 de Recuperación de la Memoria Histórica de reconocer la nacionalidad española a los descendientes en primer y segundo grado de exiliados españoles, de gran repercusión en los países del cono sur, singularmente en Argentina, donde la aplicación de la medida podía elevar en torno a 100.000 el número de andaluces residentes en aquel país. Otros destinos europeos, del Magreb o Asia se justificaron en finalidades de promoción turística y comercial.

Otro terreno donde el desarrollo estatutario ha cobrado la mayor celeridad es el de los traspasos que se negocian en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma, que se erigen como presupuesto necesario para el ejercicio de las nuevas competencias. Fruto de esas negociaciones, el 17 de octubre se aprobaron ocho Reales Decretos de traspaso: El Real Decreto 1668/2008 transfiere bienes patrimoniales adscritos a una gran variedad de servicios traspasados al inicio de la autonomía. Cuatro más, los Reales Decretos 1669/ 2008, 1670/2008, 1672/2008 y 1673/2008, amplían los medios personales y económicos adscritos a organismos y servicios traspasados en la anterior legislatura (Centros hospitalarios y educativos dependientes del Ministerio de Defensa, Instituto Nacional de Empleo y Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada). Otros dos, los Reales Decretos 1667/2008 y 1671/2008, amplían los traspasos sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadia-

na). Finalmente, el Real Decreto 1666/2008, especialmente importante, transfiere a la Junta de Andalucía los recursos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio andaluz. Posteriormente, el Decreto autonómico 533/2008, de 22 de diciembre, asignó dichos recursos a la Agencia Andaluza del Agua creada por la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 2005, que la configuró como la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía adscrita a la Consejería de Medio Ambiente.

Medidas frente a la crisis económica

La crisis económica mundial desatada a raíz de los escándalos financieros de los activos *subprime* ha marcado más que ningún otro tema la actualidad del ejercicio. La información sobre la magnitud de la crisis, latente y casi agazapada durante el primer tercio de 2008, acabó por saltar al primer plano informativo con la virulencia que desprendían las cifras. El protagonismo alcanzado por esta cuestión, que ha acaparado el discurso político y el programa de gobierno, es proporcional a la alarma social que levantan los datos que se fueron conociendo tras el verano y que se proyectan en forma agravada en las previsiones para el próximo ejercicio (la Comisión Europea apunta una nueva bajada del PIB español –de casi tres puntos en 2008– y una subida del paro cercana al 16%, mientras que el Fondo Monetario Internacional vaticina un crecimiento negativo para toda la zona euro). Datos como el desplome de la bolsa, la pérdida de liquidez del sistema financiero, la parálisis bancaria, el aumento de la morosidad, la multiplicación de los concursos de acreedores, la acumulación de expedientes de regulación de empleo o el preocupante crecimiento del paro apuntan un largo periodo estancamiento económico y de recesión que se intenta paliar mediante un amplio abanico de medidas acordadas en foros internacionales, europeos y nacionales, principalmente destinadas a favorecer la liquidez del sistema financiero y la generación del empleo (que se traducen en un déficit de las cuentas públicas estatales para 2009 cercano al 6%, en clara disonancia con el crecimiento del 1% que prevén los presupuestos andaluces).

La gravedad de la situación motivó la adopción del primer Decreto-ley andaluz, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica (BOJA núm. 112, de 6 de junio). El estreno de la figura, novedosamente recogida en el art. 110.1 del Estatuto reformado, es de resaltar. Ha de recordarse que la regulación estatutaria del Decreto-ley sigue muy de cerca la redacción del art. 86.1 de la Constitución, exigiéndose la concurrencia de un presupuesto de hecho habilitante excepcional (la «extraordinaria y urgente necesidad») y vedando la figura en ciertos ámbitos materiales (sin que pueda «afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía», añadiéndose que tampoco pueden aprobarse por Decreto-ley los Presupuestos). Esta regulación contrasta, sin embargo, con la flexible interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la expresión «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante del Decreto-ley, así como con la rebajada intensidad que el propio Tribunal ha dado al verbo «afectar» como límite objetivo del Decreto-ley. Así, para el ámbito tributario en

el que se mueve este primer Decreto-ley andaluz, el Tribunal Constitucional tiene declarado que la figura no puede alterar el régimen general los tributos ni los elementos esenciales del deber de contribuir (SSTC 182/1997, 137/2003, 108/2004 y 189/2005).

La primera medida reseñable del Decreto-Ley se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, donde se pretende dinamizar la adquisición de viviendas eliminado prácticamente la fiscalidad en caso de donación y aumentando bastante la reducción en la base imponible para las transmisiones de vivienda *mortis causa*. Es de señalar que estas reformas fiscales habían sido avanzadas por el Presidente Chaves en su discurso de investidura como ejes principales de una Ley tributaria autonómica. En segundo lugar se modifica el sistema de cálculo de la Tasa autonómica que grava el control sanitario en las instalaciones de tratamiento alimentario de carnes para posibilitar mayores deducciones en la cuota. En tercer lugar destaca la concesión de avales para garantizar los valores de renta fija emitidos por los fondos de titulización de activos. Tras la adopción de este Decreto-ley, el Parlamento de Andalucía acordó su convalidación y tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia en aplicación de lo previsto por el art. 111 del Estatuto, de lo que resultó la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos (BOJA núm. 245, de 11 de diciembre). La Ley incorpora dos nuevas medidas tributarias: una deducción en el IRPF por la afiliación al régimen especial de empleados del hogar y la supresión de la cuota gradual de la modalidad de actos documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Las disposiciones finales de la Ley introducen otras medidas adicionales más alejadas de los requerimientos de la situación económica, entre las que debe ser destacada el favorecimiento de la ejecución de los campos de golf «de interés turístico», a los que deja de exigírseles la previa aprobación del plan territorial que los prevea en los términos que exige el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, sobre condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf.

El mismo día en que veía la luz el Decreto-ley que acaba de comentarse, el Consejo de Gobierno aprobó un Acuerdo para potenciar la liquidez y la internacionalización de la economía andaluza y fomentar la competencia (BOJA núm. 112, de 6 de junio), que sumaba 1.374 millones de euros a la ayuda proveniente del llamado «Plan español para el estímulo de la economía y el empleo» aprobado por el Gobierno Nacional en el último trimestre del año (Plan E). Asimismo, el Acuerdo autorizaba a la Consejería de Economía y Hacienda a formalizar una operación de préstamo con el Banco Europeo de Inversiones que el 17 de diciembre firmó el propio Presidente de la Junta de Andalucía por un importe de 50 millones de euros destinados a financiar la rehabilitación de barriadas y centros históricos; así como un convenio con el Instituto de Crédito Oficial para facilitar la financiación de proyectos empresariales con una movilización de más de 100 millones de euros en préstamos a pymes. Estas medidas se completan con una línea de avales a títulos de renta fija emitidos por fondos de titulación de activos para financiación de pymes y de viviendas protegidas.

Uno de efectos más preocupantes de la crisis es la subida de la tasa de desempleo, que en Andalucía alcanzó la cifra de 720.000 parados a finales de año, lo que

representa una tasa de desempleo del 18,3%. Con idea de frenar su aumento, el Gobierno andaluz aprobó un segundo Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 244, de 10 de diciembre) para poner en marcha un Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) con el objetivo de desarrollar en el ámbito municipal un programa de obras y un plan formativo de reinserción laboral. El Programa está dotado con 360 millones de euros, que se suman a los 1.426 millones de euros que el Fondo Estatal de Inversión Local creado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, destinó a los municipios andaluces, en lo que fue una de las principales decisiones de aplicación del Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado por la Comisión Europea el 26 de noviembre.

Una decisión muy bien recibida, alejada de estas otras de carácter eminentemente financiero, fue la de ampliar el período de rebajas de forma excepcional, adelantando la fecha de inicio al 2 de enero –en plena campaña navideña– (mediante el Decreto 532/2008, de 22 de diciembre), al igual que hicieran otras tres Comunidades Autónomas.

Este conjunto de medidas tuvo el lógico impacto en el endeudamiento autonómico. En este sentido, es de destacar que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su sesión de 8 de octubre aprobó el Acuerdo 5/2008 que permitió que la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y la Consejería de Economía y Hacienda formalizaran una Adenda al Programa Anual de Endeudamiento de la Comunidad Autónoma para 2008 que incluía un endeudamiento neto, no previsto en el Programa anual ordinario, compatible con un déficit máximo de hasta el 1% del Producto Interior Bruto regional. El 5 de diciembre, el Consejo de Ministros autorizó a la Comunidad Autónoma a realizar operaciones de endeudamiento hasta un importe de 1.328 millones de euros, tras lo que el Gobierno andaluz acordó la puesta en circulación de Deuda Pública anotada y la concertación de operaciones financieras por dicho importe (Acuerdos de 15 y 23 de diciembre, BOJA núms. 247 y 254 respectivamente).

La ordenación de las partidas de gasto en los presupuestos de Andalucía para 2009, que ascienden a 33.764 millones de euros, también responde en parte al agravamiento de la crisis. Singular atención merecen las asignaciones a las Corporaciones Locales, que reivindican desde hace tiempo mayores recursos. La partida destinada a la coordinación financiera con las Corporaciones Locales aumenta el 10,6% respecto a 2008 y, dentro de la misma, los fondos incondicionados para la nivelación suben un 25%. Asimismo es de destacar el incremento en un 16% de los fondos destinados al Plan de Cooperación Municipal y la creación de un Fondo Financiero para operaciones de mejora del entorno local. Estos datos contrastan con las partidas destinadas a las empresas públicas del sector público andaluz, que suben casi un 10% y representan el doble de gasto que la Administración local.

Otros asuntos relevantes

En el segundo semestre del año se fue instalando una atmósfera de gran tensión entre el Poder judicial y el ejecutivo que desembocó, a finales de año, en la convocatoria de una huelga judicial para 2009 por parte de las asociaciones pro-

fesionales de la Magistratura, que ponían sobre la mesa –al tiempo– un conjunto de reivindicaciones.

El llamado «caso Tirado» está en el origen de este pulso institucional, pudiendo decirse que ha sido el gran catalizador del mismo. Resumiendo muy brevemente los hechos se recordará que el 13 de enero de 2008 la pequeña onubense Mari Luz Cortés, de 5 años de edad, desapareció de su domicilio y el 7 de marzo se encontró su cadáver en la ría de Huelva con signos de violencia. Santiago del Valle, presunto autor de los hechos y con antecedentes penales de pederastia, fue detenido a finales del mes de marzo en un pueblo de Granada y confesó el crimen ante el Juez instructor de Huelva. Sobre él había recaído una sentencia condenatoria del juzgado de lo Penal núm. 1 de Sevilla en noviembre de 2002 por abusos sexuales contra su hija menor, confirmada por la Audiencia de Sevilla en diciembre del 2005. El titular del órgano de primera instancia y responsable de la ejecución de la misma, Rafael Tirado, declaró la firmeza de la sentencia de apelación en enero de 2006 y dictó un auto en el que acordó que no procedía suspender la ejecución de la condena. A pesar de ello la ejecución quedo *de facto* suspendida durante más de un año y medio, porque el juzgado no volvió sobre el caso hasta septiembre del 2007, cuando dictó una serie de diligencias que resultaron infructuosas, porque el procesado no vivía ya en la capital andaluza y fue declarado en paradero desconocido. El día siguiente a la detención de del Valle, el Juez emitió orden busca y captura contra el mismo.

A la vista de estas negligencias, el Consejo Judicial del Poder Judicial abrió una investigación que puso de manifiesto que el Juez Tirado delegaba este tipo de tareas en la Secretaria del juzgado, que según el Juez había estado de baja un largo periodo durante el que se paralizaron las ejecutorias, lo que fue desmentido por la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía, que confirmó una baja de dicha funcionaria por un tiempo muy inferior al declarado por el Juez. La irregular actuación judicial motivó la apertura de un expediente disciplinario contra el Juez por parte del Consejo General del Poder Judicial, mientras que el Ministerio de Justicia hizo lo propio respecto de la Secretaria judicial, a la que sancionó con dos años de suspensión de empleo y sueldo. En septiembre, la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial impuso al Juez Tirado una sanción económica de 1500 euros por una falta grave. En la instrucción quedó subrayada la responsabilidad de la Junta de Andalucía y de la Fiscalía, por estar ambas personadas en el proceso contra del Valle y, por tanto, habilitadas para pedir la ejecución de la condena.

La contrariedad con la que el Ejecutivo recibió esta resolución fue grande. El Presidente del Gobierno dijo que buscaría «todos los caminos legales» para aumentar la sanción a Tirado; mientras que el Ministro de Justicia anunciaba una reforma endurecida del régimen disciplinario de los jueces y se lamentaba de forma reiterada del «daño» que creaba la decisión del Consejo General del Poder Judicial, culminante de una «sucesión de enormes fallos judiciales». Por su parte, la Fiscalía General recurrió la sanción pidiendo tres años de suspensión para el Juez por considerarlo autor de una infracción de «desatención o retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas» que la LOPJ tipifica como muy grave.

Los jueces decanos de toda España, reunidos en Cádiz el 8 de octubre, emitieron un comunicado aprobado por unanimidad en el que expresaban su «rotundo rechazo a las constantes injerencias de los responsables políticos en las facultades disciplinarias que competen exclusivamente al poder judicial». Poco después, los Secretarios judiciales promovieron un paro laboral de tres horas para el 21 de octubre que fue secundado por los jueces, que manifestaban así su enojo y dejaban servida la polémica.

Otra noticia que ha marcado el curso de la actualidad andaluza ha sido el movimiento objetor contra la asignatura de educación para la ciudadanía, pieza clave de la reforma educativa de la pasada legislatura. El PSOE, impulsor de la reforma, ha defendido la necesidad de la asignatura y ha negado el derecho a la objeción de conciencia en las Comunidades Autónomas en las que cuenta con mayoría parlamentaria; mientras que el PP, contrario a la asignatura –a la que tacha de doctrinaria–, no ha tenido una posición unívoca en las Comunidades Autónomas en las que gobierna: rebajó los contenidos de la materia pero no se puso de acuerdo en el problema de la objeción.

En Andalucía se han presentado una parte importante de los más de 1.700 recursos contencioso-administrativos tramitados en toda España contra la Administración educativa autonómica responsable de asegurar la impartición de la asignatura. Hasta la fecha, todos los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía han estimado el derecho a objetar una asignatura en la que, a juicio de dicho Tribunal, aflora una ideología que violenta la moral de algunas personas quebrando su libertad ideológica, por lo que suspende la obligación de asistencia y superación de la asignatura de los objetores. Frente a esta postura destaca la de otros Tribunales de Justicia, singularmente el asturiano, que niega el sesgo ideológico de la asignatura y, por consiguiente, el derecho de objeción de conciencia. El asunto fue recurrido por la Junta de Andalucía ante el Tribunal Supremo, que habría de resolver a principios de 2009, aunque las Asociaciones de padres objetores ya anunciaron que si el fallo no les era favorable recurrirían al Tribunal Constitucional en amparo y, llegado el caso, al TEDH de Estrasburgo.

Uno de los más polémicos episodios de este enfrentamiento fue provocado por la decisión de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía de publicar en el BOJA las resoluciones desestimatorias de casi un centenar de solicitudes de alumnos que querían objetar contra la asignatura, haciendo públicos los nombres y apellidos de los mismos. La Fiscalía de Sevilla abrió diligencias en las que apreció una lesión al derecho a la intimidad de los afectados, protegido por la legislación del menor, la de protección civil del honor, la intimidad y la imagen y la legislación de protección de datos, aunque desistió de demandar a la Junta de Andalucía para evitar en los menores el impacto de un proceso judicial que, al cabo, daría mayor publicidad y trascendencia a la circunstancia. La publicación en el BOJA de los nombres de los objetores fue también amonestada por el Defensor del Pueblo Andaluz, lo que motivó que la Consejera de Educación conminara a sus servicios a preservar el nombre de los menores que figuraran como interesados en estos procedimientos.

A mediados de octubre, el Juez de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón dictó un auto autorizando la exhumación de 19 fosas comunes, entre ellas la del ba-

rranco de Víznar en la que supuestamente se encuentran los restos de Federico García Lorca, a petición de los familiares de las otras dos personas asesinadas junto al poeta. El auto aprecia delitos «de detención ilegal permanente sin dar razón del paradero, en el contexto de crímenes contra la humanidad». La Fiscalía recurrió la decisión por considerar que los hechos prescribieron en 1977 con la aprobación de la Ley de Amnistía, y que en el momento en que se produjeron eran delitos comunes detención ilegal y asesinato. Asimismo la Fiscalía sostuvo que la competencia no correspondía a la Audiencia Nacional sino a los juzgados de los lugares en los que se cometieron los hechos. Frente a ello, el auto judicial funda la competencia de la Audiencia Nacional en que el origen de los hechos es el alzamiento nacional que encajaría en el delito contra altos organismos de la Nación, no prescrito por estar conexo a las desapariciones. El recurso presentado por el Ministerio Público motivó que, a principios de noviembre, el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional acordara paralizar «con carácter cautelarísimo» la exhumación acordada por el Juez Garzón hasta dilucidar si éste es o no competente para investigar los hechos.

Ajena a esta polémica, la familia de Lorca ha mantenido desde el principio una postura contraria a la posible exhumación de la fosa del barranco de Víznar. No obstante, sus herederos acordaron finalmente no ser ellos quienes impidan la exhumación, aunque hicieron patente su temor de «convertir en un circo» un lugar que para ellos debe preservarse para el recuerdo tal y como está.

La posible fusión de las Cajas andaluzas es otro de los asuntos que ha reclamado atención durante el ejercicio. La postura favorable del Gobierno andaluz a la fusión de las cinco Cajas andaluzas se hizo patente durante la campaña electoral, pese a que las principales Cajas negaran conversaciones al respecto y dejaran entrever su posición desfavorable, especialmente clara en el caso de Caja Granada y la cordobesa Cajasur. La desgana del sector desmoralizó al Ejecutivo andaluz y el propio Presidente Chaves pareció arrojar la toalla antes del verano. Sin embargo, la agudización de la crisis económica presentó una coyuntura favorable a la idea de la fusión, retomada por el Gobierno andaluz al creer «más madura» –en palabras de su Presidente– la posibilidad de que pudiera cuajar en esta legislatura la fusión, al menos, de la sevillana Cajasol y la malagueña Unicaja. Sin embargo, el Vicepresidente segundo y Consejero de Economía, Sr. Griñán, afirmó a finales de año que «hasta mayo del 2009 no se va a producir ningún movimiento», aludiendo a la conveniencia de posponer las conversaciones a un momento posterior a la renovación de los órganos de gobierno de Cajasol prevista para esa fecha. También a finales de año, el Presidente Chaves planteó un «gran acuerdo» a la oposición para hacer posible las fusiones que fue rechazado por el PP, mientras que IU-CA se mostraba renuente, condicionando su apoyo a una previa modificación de la Ley de Cajas de 1999.

Finalmente, ha de señalarse que no ha faltado la controversia en torno a temas aireados como escándalos por algunos medios de comunicación, como la designación de asesores y de personal directivo de las Diputaciones, a las que la oposición tacha de servir de cobijo para ex-altos cargos del PSOE; el alto coste del contrato de remodelación del palacio del San Telmo de Sevilla, sede de la Presidencia de la Comunidad; o ciertas irregularidades y deficiencias en la aplicación del plan de

ayudas y de recolocación de los antiguos empleados de la factoría gaditana de *Delphi*, de cuyo cierre dimos cuenta en el pasado *Informe*.

Parlamento

Con su nueva composición surgida de las elecciones autonómicas, el Parlamento andaluz se constituyó el 3 de abril en sesión plenaria de bajo la presidencia de Dña. Fuensanta Coves Botella, ex-Consejera de Medio Ambiente, quedando compuesta la Mesa por tres Vicepresidencias (una para cada Grupo Parlamentario), tres Secretarías (dos socialistas y una popular) y una vocalía (popular), amén del Letrado Mayor. Seguidamente quedaron repartidas las presidencias de las quince Comisiones permanentes de carácter legislativo y de las siete Comisiones permanentes no legislativas. Los Grupos parlamentarios quedaron definitivamente constituidos el 9 de abril. En el Grupo Socialista, D. Manuel Gracia Navarro continúa como Portavoz y Presidente del Grupo Parlamentario. Dña. Esperanza Oña es la Portavoz popular, aunque la Presidencia del Grupo Parlamentario la ostenta D. Javier Arenas Bocanegra. D. Diego Valderas continúa como Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

A) Actividad legislativa

La primera de las tres Leyes aprobadas en el ejercicio resulta de la convalidación parlamentaria y tramitación como Ley del Decreto-ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía. Las otras dos nacen de Proyectos de Ley presentados por el Consejo de Gobierno.

– *Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos* (BOJA núm. 245, de 11 de diciembre).

Aprobado el Decreto-ley 1/2008, de 3 de junio, el Consejo de Gobierno lo remitió a la mesa del parlamento y éste acordó, en su sesión plenaria de 25 de junio de 2008, su convalidación y tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia en aplicación de lo previsto por el art. 111 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. La Ley, como quedó dicho, amplia el conjunto de medidas previstas por aquel Decreto-ley.

– *Ley 2/2008, de 10 de diciembre, por la que se regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población* (BOJA núm. 255, de 24 de diciembre).

La Ley se dicta en desarrollo de la Ley estatal 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local con el fin de implementar plenamente la categoría legal de municipio de gran población y, en consecuencia, que los municipios que tengan dicha condición puedan adaptar su régimen organizativo a lo dispuesto en el Título X de la LBRL. La medida se aplicará a los municipios

andaluces que sean capitales de provincia y cuya población no supere los 175.000 habitantes, así como a los que tengan más de 75.000 habitantes y presenten especiales circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales. También regulará el acceso a esta categoría de los municipios que sean sede de instituciones autonómicas. Por el contrario, se excluyen los de más de 250.000 habitantes y las capitales de provincia con más de 175.000, ya que el acceso de estas ciudades a la condición legal de municipio de gran población se regula directamente por la legislación estatal.

– *Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009* (BOJA núm. 259, de 31 de diciembre).

Proyectos de Ley

– *Reguladora de la mediación familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía* (11-07-2008)

– *Tramitación como proyecto de Ley del Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, del Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía* (23-12-2008)

Proposiciones de ley

Del Grupo Popular:

– *Relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía* (06-05-2008)

– *Relativa a modificación de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre de 2004, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía* (06-05-2008)

– *Relativa a participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma* (23-05-2008)

– *Sobre el derecho de tiempos máximos de respuesta en listas de espera del sistema sanitario público de Andalucía* (28-05-2008)

– *Relativa a ejercicio de competencias normativas en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía* (09-06-2008)

– *Relativa a medidas a favor de las víctimas del terrorismo* (25-06-2008)

– *Relativa a convivencia escolar* (16-07-2008)

– *Relativa a unidades especiales de seguridad ciudadana en los cuerpos de Policía Local de Andalucía* (22-12-2008)

– *Relativa a Agencia Andaluza de Evaluación de la Ley de Dependencia* (22-12-2008)

Del Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:

– Ha presentado tres proposiciones Ley *relativas a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía* (17-04, 16-06 y 10-10-2008)

B) Actividad parlamentaria en general

a) Debates generales ante el Pleno

– Debate de Investidura

Los días 16 y 17 de abril tuvo lugar el debate de investidura. Como está reglado, el debate comenzó con el discurso del candidato propuesto por el grupo mayoritario, el Sr. Chaves, para su investidura como Presidente de la Junta de Andalucía. El discurso se centró principalmente en desgranar las líneas del desarrollo estatutario, donde el candidato hizo hincapié en los problemas de la Administración local para los que, junto al acuerdo sobre financiación, solicitó el diálogo y la colaboración de los Grupos de la oposición. Especial importancia cobraron las cuestiones económicas y tributarias y la consabida concertación social como ejes en los que cimentar la recuperación del deterioro económico y el empleo que, a esas alturas del año, ya se empezaba a reconocer desde las filas del Gobierno. También fueron extensamente tratados temas ambientales, como la lucha contra el cambio climático y la planificación y el desarrollo territorial sostenible. Al hilo de esta última cuestión, el candidato anunció importantes inversiones en infraestructuras de transporte. En materia social, el candidato dijo que la legislatura sería recordada como la de la plena realización del derecho de acceso a la vivienda, lo que destacó junto al desarrollo de la atención a la dependencia y nuevas prestaciones sanitarias. Una gran novedad fue la previsión de una página web de seguimiento de los 97 compromisos que el candidato lanzó en su discurso de investidura para que la ciudadanía pudiera hacer una observancia permanente y actualizada del estado de ejecución de tales compromisos a lo largo de toda la legislatura (www.juntadeandalucia.es/compromisos20082012)

La mañana del 17 de abril se reanudó la sesión con las intervenciones de los portavoces de la oposición. El Sr. Arenas, Presidente del Grupo Popular y portavoz en el debate, dedicó una parte importante de su discurso a airear las magnitudes de la crisis económica y sus incisivas repercusiones en la Comunidad andaluza, subrayando el carácter agotado del proyecto de gobierno y reiterando su intención de liderar un de cambio desde la oposición que en el futuro «permita sacar a Andalucía de la cola del pelotón autonómico». Por su parte, el Sr. Valderas, portavoz de IU-CA dijo no creer que el Gobierno tuviera «margen de movimiento» frente al Gobierno central. Se quejó del tono reiterativo del candidato, que retomaba –a su juicio– propuestas irrealizadas de legislaturas anteriores y expresó el rechazo de su Grupo a un programa que, al igual que el Grupo de oposición mayoritario, tachó de agotado y falto de credibilidad. Es de recordar que hace cuatro años, en la anterior legislatura, el Sr. Chaves fue investido con el único rechazo del Grupo Popular, puesto que tanto Izquierda Unida como el Partido Andalucista optaron por la abstención. Cerró la sesión, por la tarde, el Portavoz socialista Sr. Gracia, que alabó las iniciativas expuestas por el líder de su partido en Andalucía que –en sus palabras– «colmaban y satisfacían» a su Grupo, que igualmente se congratulaba de la apuesta del candidato por el consenso y el diálogo.

La votación final arrojó un resultado favorable a la investidura del Sr. Chaves de 56 votos a favor y 52 en contra, por lo que fue nombrado Presidente de la Junta de Andalucía por su Majestad el Rey por sexta vez consecutiva.

Otros Debates generales

– *Acerca de la política de aguas*, 14 de mayo (Grupos Parlamentarios proponentes: socialista, popular y IU-CA).

– *Sobre la reforma de la financiación autonómica y la financiación local*, 25 y 26 de junio (Grupos Parlamentarios proponentes: socialista, popular y IU-CA).

– *Sobre la crisis económica en Andalucía*, 10 y 11 de septiembre (Grupos Parlamentarios proponentes: popular y IU-CA).

– *Sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009*, 8 y 9 de octubre (Grupos Parlamentarios proponentes: socialista, popular y IU-CA).

– *Sobre el empleo en Andalucía*, 10 y 11 de diciembre (Grupos Parlamentarios proponentes: popular y IU-CA).

b) Proposiciones no de Ley

Se apuntan los temas principales sobre los que versaron las 125 Proposiciones no de Ley presentadas al Pleno tras la constitución del nuevo Parlamento.

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: medidas económicas; apoyo a la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos; cambio climático; eficiencia energética en la flota pesquera; ampliación de la cobertura de servicios de banda ancha; jornada laboral de 48 horas y negociación colectiva; modernización de los servicios sociales comunitarios; financiación de las corporaciones locales; aplicación de la Ley de la Memoria Histórica en Andalucía; impulso de las competencias de disciplina urbanística; financiación de la Ley de Dependencia; objetivos de calidad en el servicio de justicia gratuita; medidas sobre el empleo; actuaciones con relación a los precios de productos alimenticios.

– *del Grupo Parlamentario Popular:* violencia de género; modificación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Autonómica; aumento de la inversión educativa por alumno; contenidos de la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos; medidas por una vivienda digna; acercamiento de la actividad parlamentaria a la población; situación económica de los Ayuntamientos andaluces; impulso de la red ferroviaria; mejora de la atención sanitaria en verano; pluralidad informativa y acceso a la libre información; creación fondo para atender situaciones impago hipotecas y medidas de acceso y mantenimiento de la vivienda; reforma de la PAC; garantía de las políticas sociales; fondo estatal para los ayuntamientos; recorte del gasto público en la organización de la Administración andaluza y altos cargos; relaciones con Ceuta y Melilla; incumplimiento Estatuto de Autonomía relativo a la cuantificación de la deuda histórica; Agencia Andaluza de Evaluación Ley de Dependencia; creación de la Oficina Andaluza contra el cambio climático; gratuidad de los libros de texto en Educación Infantil y sustitución del sistema de préstamo por el de propiedad; política sostenible y solidaria del agua; fomento de planes locales de empleo; medidas para paliar los daños por catástrofes naturales en la agricultura.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:* acceso a viviendas protegidas de personas divorciadas; traspaso de competencias ferroviarias a la Comunidad Autónoma; viviendas vacías; revisión de la política agraria común; situación de los juzgados de paz; declaración de Andalucía como espacio libre de transgénicos; apoyo a los trabajadores del medio rural; Plan Forestal Andaluz; creación del observatorio de sostenibilidad; centros de internamiento de extranjeros y situación de los inmigrantes; crisis del sector ganadero; espacio radioeléctrico en Andalucía; financiación de los ayuntamientos; agilidad para la tramitación de los PGOUs y construcción de vivienda; actuaciones para mejorar la situación del mundo rural; convenio único para el campo; dotación de suelo público; defensa y desarrollo de la universidad pública; universalización de plazas públicas del primer ciclo de educación infantil.

c) Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativas a política general en materia de política general en materia de agricultura; de empleo; infancia y familia; tesorería y deuda pública; dependencia; aguas; materia presupuestaria; financiación local; suficiencia financiera de los Ayuntamientos; subvenciones a las Corporaciones Locales; industria; justicia; vivienda; política de personal de la Consejería de Salud; medidas gubernamentales para reducir la brecha tecnológica entre Andalucía y su entorno; medidas del Ejecutivo ante la crisis económica; función pública; educación; ejercicio de competencias normativas sobre tributos cedidos; y política de empleo.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política I+D+I en Andalucía; financiación local; vivienda; y aplicación de la Ley de Dependencia.

d) Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativas a política general en materia de agricultura; tesorería y deuda pública; materia presupuestaria; suficiencia financiera de los Ayuntamientos; y en materia de industria.

e) Comparecencias ante el Pleno

Se presentaron 171 solicitudes de comparecencia al Gobierno, la inmensa mayoría de las cuales suscritas por el Grupo popular. 40 de ellas solicitaban la comparecencia del Consejo de Gobierno ante el Pleno de la Cámara y el resto de distintos miembros del Gobierno.

f) Preguntas al Gobierno

Desde el inicio de la VIII Legislatura se han presentado 3.888 preguntas escritas al Gobierno; 837 pregustas orales en Comisión y 430 pregustas orales en Pleno.

Gobierno

La primera medida acordada por el Presidente de la Junta de Andalucía tras su nueva investidura fue la designación y reordenación de su Gobierno mediante Decreto 10/2008, de 19 de abril (BOJA núm. 79, de 21 de abril). En este punto, las novedades más importantes son la creación de dos Vicepresidencias, la primera atribuida al titular de la Consejería de Presidencia y la segunda al de Economía (por Decreto 304/2008, de 20 de mayo, se regularon los Gabinetes correspondientes a esos dos nuevos altos cargos) y la reordenación de las Consejerías, en número de quince, lo que supone crear una más respecto de la pasada legislatura por la división de la anterior Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte en dos nuevas Consejerías: de Obras Públicas y Transporte con amplias competencias en materia de infraestructuras, de un lado, y de Vivienda y Ord*enación del Territorio* de otro, que aglutina ahora la materia urbanística y de ordenación territorial.

Seguidamente se fueron aprobando los nuevos Decretos que regulan la estructura orgánica las distintas Consejerías y la atribución de funciones a sus órganos y centros directivos: Decreto 85/2008, de 22 de abril, de estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOJA núm. 83, de 25 de abril); Decreto 116/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Economía y Hacienda (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 117/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 118/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 119/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 120/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Agricultura y Pesca (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 121/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Educación (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 122/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social (BOJA núm. 87, de 2 de mayo), modificado puntualmente por el Decreto 523/2008, de 9 de diciembre (BOJA núm. 246, de 12 de diciembre); Decreto 123/2008, de 29 de abril, de la Consejería de Cultura (BOJA núm. 87, de 2 de mayo); Decreto 191/2008, de 6 de mayo, de la Consejería de Gobernación (BOJA núm. 92, de 9 de mayo); Decreto 192/2008, de 6 de mayo, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (BOJA núm. 92, de 9 de mayo); Decreto 193/2008, de 6 de mayo, de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud (BOJA núm. 92, de 9 de mayo); Decreto 194/2008, de 6 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente (BOJA núm. 92, de 9 de mayo); Decreto 239/2008, de 13 de mayo, de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (BOJA núm. 97, de 16 de mayo); y Decreto 305/2008, de 20 de mayo, de la Consejería de Justicia y Administración Pública (BOJA núm. 102, de 23 de mayo).

Por su parte, el Decreto 389/2008, de 17 de junio (Consejería de la Presidencia), reguló la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, sumando dos (una en materia de *Innovación* y otra para el *Cambio Climático y Acción Territorial*) a las dos que ya funcionaban en materias de *Bienestar Social* y *Asuntos Económicos*; asimismo adscriben a estas Comisiones Delegadas las doce Comisiones interdepartamentales que hasta ahora estaban adscritas a distintas Consejerías.

Ejercicio de las competencias

La acción de gobierno desplegada en el ejercicio ha sido importante. De la cincuentena de disposiciones administrativas generales hay algunas que, por su ámbito o repercusión, merecen comentadas brevemente en este *Informe*.

En materia de *agricultura* hay varias disposiciones de interés. En primer lugar destaca el Decreto 7/2008, de 15 de enero, que renueva el distintivo de calidad de los productos provenientes de la llamada «producción agrícola integrada». A medio camino entre la actividad agraria convencional y la ecológica, la producción integrada obtiene alimentos de calidad a través de métodos sostenibles de fertilización, técnicas fitosanitarias, riego y eliminación de residuos. Con 291.000 hectáreas, 222 agrupaciones y 92 operadores individuales, Andalucía es la primera Comunidad Autónoma española en el desarrollo de este sistema productivo, que comenzó a implantarse en 1995 y que, durante los últimos cuatro años, ha duplicado una superficie productora en la que los principales cultivos son el olivar, el algodón, el arroz y la remolacha. Actualmente están en vigor 20 reglamentos donde se recogen los requisitos específicos exigidos para la concesión del distintivo de garantía a otros tantos productos (11 agrícolas, 3 ganaderos y 6 industriales).

En la mejora de la calidad de la producción agrícola también destaca el Decreto 402/2008, de 8 de julio, de regulación de mercados de productos agrarios en zonas de producción y su registro. Se trata de una disposición especialmente demandada por el sector hortofrutícola, cuya finalidad principal es aumentar la calidad de la producción y la transparencia en los precios. Su ámbito afecta a cerca de 200 entidades y asociaciones (lonjas, alhóndigas y cooperativas) dedicadas a la comercialización de productos agroalimentarios y que en áreas como la hortofrutícola almeriense aglutinan más del 40% de la producción. El Decreto obliga a producir conforme a estándares normalizados y a implantar sistemas de control de calidad, así como de trazabilidad en la comercialización, de modo que estos instrumentos, hasta ahora voluntarios, pasan a ser obligatorios. Otra de sus novedades es la creación, dentro del Registro de Mercados, de una sección para las denominadas «mesas de precios» –inspiradas en las que ya funcionan en el sector porcino–, que son foros constituidos por compradores, vendedores e intermediarios cuyo objetivo es fijar precios orientativos que sirvan de referencia para las contrataciones.

En materia de desarrollo agrícola y rural, el Reglamento 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) define el enfoque *Leader* como un método sistemático de intervención sobre un ámbito territorial concreto en el que se aplica una «estrategia de desarrollo territorial» en la que el «Grupo de Desarrollo Rural» es el protagonista fundamental de su ejecución. Cada Grupo de Desarrollo Rural, tal y como establece el Reglamento 1698/2005, deberá elaborar una Estrategia de Desarrollo Rural ampliamente participada por los distintos agentes territoriales. En este contexto, el Decreto 506/2008, de 25 de noviembre, regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía (GDR) que gestionarán los nuevos programas previstos en este ámbito en los próximos cinco años. Con esta norma, la Junta de Andalucía pone en marcha el Plan de

Desarrollo Rural 2007-2013, cuyos fondos se destinarán a la ejecución de proyectos de diversificación económica y mejora de los sectores agrarios, del medio ambiente y de la calidad de vida con incidencia en el 90% del territorio andaluz.

En el sector de *industria y de la sostenibilidad energética* es de señalar que, durante la última década, Andalucía ha crecido por encima de la media española en las principales variables. Así, en lo que se refiere al Valor Añadido Bruto (VAB), la industria andaluza ha pasado de 7.957 millones de euros (el 8,8% del total de la industria española) en 1995 a 15.687 millones en 2006 (el 9,85% del VAB industrial español). El empleo industrial ha crecido de 210.983 ocupados en 1995 a 262.231 en el 2006, lo que supone un crecimiento del 24,3% frente al 13% de media nacional. Andalucía también ha ganado terreno en materia de ventas industriales, ocupando los últimos años el segundo lugar entre las Comunidades Autónomas llegando el pasado ejercicio a los 46.868 millones de euros (el 11,2% del total nacional). Este es el contexto en el que se aprueba el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial (PADI 2008-2013) por Decreto 10/2008, de 22 de enero, que prevé destinar 4.254 millones de euros a la mejora de la capacidad de innovación, internacionalización y diversificación del tejido industrial de la Comunidad Autónoma. En intima conexión con el PADI, no debe pasarse por alto la publicación en el BOJA, en marzo de 2008, del Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (PASENER 2007-2013) de noviembre de 2007. Se trata de un documento importante, pieza esencial de aplicación de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables. Con una inversión total de 641 millones de euros, el Plan prevé que en 2013 se produzca con fuentes renovables el 31,8% de la energía eléctrica, equivalente al consumo del 90% de los hogares andaluces. Asimismo prevé que el 18,3% del total de energía primaria proceda de fuentes renovables. Respecto al fomento del ahorro y la eficiencia, el plan propone reducir en un 8% el actual consumo de energía primaria y situar el consumo de biocarburantes en el 8,5% del consumo total de gasolinas y gasóleos en el sector del transporte (actualmente el 1%). En esta actividad económica se prevé un ahorro anual de casi 600 kilotoneladas equivalentes de petróleo (Ktep), que es lo que consumen 685.000 vehículos. Se prevé que estas medidas signifiquen la reducción en torno al 20% de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) por unidad de generación y se evitará la emisión de otros 11 millones de toneladas de este contaminante a la atmósfera. En materia de infraestructuras y calidad del suministro eléctrico, el PASENER plantea disminuir en un 33% el tiempo total de interrupciones del suministro, objetivo prioritario tras los graves incidentes de 2004.

Junto a este Plan ha de tenerse en cuenta el Decreto 50/2008, de 19 de febrero, que desarrolla la Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de 2007 a fin de unificar y agilizar los distintos procedimientos administrativos aplicables a las instalaciones de energía solar fotovoltaica. Andalucía está experimentado un importante crecimiento en la generación de electricidad mediante este tipo de instalaciones. La comunidad ha pasado de contar con una potencia fotovoltaica instalada de 15,4 MW a finales de 2006 a los más de 46,5 MW en instalaciones conectadas a la red eléctrica a principios de 2008, a los que habrá que ir sumando los 416,3 MW que cuentan con autorización para ser instaladas y conectarse a la red. Junto a este tipo de instalaciones existen otras no conectadas a la red que generan un total de 6.231 KW para vi-

viendas de difícil acceso, para las líneas eléctricas convencionales o para pequeños sistemas de bombeo de agua.

En el ámbito de las *infraestructuras y obras públicas* sobresale el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013), aprobado por el Decreto 457/2998, de 16 de septiembre. El Plan, que toma el relevo del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007, se convierte en la principal referencia planificadora en materia de de infraestructuras del transporte para los próximos 5 años, en los que pretenden conseguirse cinco grandes objetivos. El primero es favorecer en el transporte el uso racional y sostenible de los recursos naturales y disminuir la emisión de gases de efecto invernadero. Un segundo objetivo es mejorar la eficiencia económica y energética del transporte como elemento clave para la organización y funcionamiento de las actividades productivas. El tercero es intervenir de forma diferenciada en las ciudades y pueblos de las áreas rurales, en las ciudades medias, y en las aglomeraciones urbanas formadas por el entorno de las capitales provinciales y el Campo de Gibraltar. El cuarto es impulsar las infraestructuras del transporte y favorecer el uso del transporte público. Por último, el quinto objetivo, es mejorar la articulación y la cohesión territorial.

Las propuestas relativas a la red ferroviaria se dirigen a garantizar las conexiones exteriores de altas prestaciones de las capitales andaluzas con el resto de la Península, así como las conexiones transversales dentro del territorio andaluz. El objetivo es que en 2013 todas las capitales estén unidas por estos servicios ferroviarios. Respecto a la red viaria, el Plan incluye nuevas conexiones exteriores de gran capacidad y autovías interiores, comprendiendo un total 3.000 kilómetros. La mejora del sistema aeroportuario, integrado por seis aeropuertos que transportaron más de 22 millones de pasajeros en 2007, es otro de los objetivos, que se complementa con un plan de enlaces entre aeropuertos mediante trenes de alta velocidad. En el capítulo de movilidad en áreas metropolitanas, el Plan refuerza y amplia los Consorcios de Transporte en todas las Provincias, además de impulsar nuevas infraestructuras como los metros de Sevilla, Granada y Málaga. En el transporte de mercancías se proyecta el desarrollo de la Red de Áreas Logísticas de Andalucía, formada por los nodos portuarios de Bahía de Algeciras, Huelva, Bahía de Cádiz, Málaga, Sevilla, Almería y Motril, y por los nodos interiores de Jaén, Córdoba, Granada y Área Central de Andalucía, y que conllevará la construcción de centros de transporte y zonas de actividades logísticas de interés autonómico, cuya superficie total se incrementará en 1.000 hectáreas. Por último, se prevé alcanzar en 2015 los 25.000 puntos de atraque en los puertos deportivos andaluces mediante obras de ampliación de los ya existentes y la creación de nuevas infraestructuras de acuerdo con lo que prevea la ordenación territorial.

En materia de *vivienda* destacábamos en los rasgos generales de este *Informe* la aprobación del Decreto 395/2008, de 24 de junio, que aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. El Plan prevé la construcción de 132.000 viviendas protegidas y la rehabilitación de otros 135.378 a fin de alcanzar el objetivo de que cuatro de cada diez viviendas construidas en Andalucía tengan algún tipo de protección al final de la presente legislatura. El Plan se orienta a tres grandes objetivos: promover el acceso a la vivienda protegida en régimen de compra y alquiler, asegurar la dotación de suelo urbanizado para ello y avanzar en la re-

habilitación del parque residencial. Dentro del primer objetivo, el Plan Concertado contiene medidas para fomentar el acceso a la propiedad diferenciando los destinatarios de las mismas por su nivel de ingresos y estableciendo tramos de ingresos para cada programa. Igualmente recoge programas de acceso en régimen de arrendamiento y para fomentar el arrendamiento del parque residencial desocupado. En líneas generales se prevén ayudas económicas para que el esfuerzo económico de las personas que acceden a cualquiera de los programas no supere un tercio de sus ingresos en caso de compra y del 25% en supuestos de alquiler; aunque también se contemplan ayudas para familias con especiales dificultades sociales o en riesgo de exclusión social. La segunda línea que establece este Plan es la rehabilitación del parque residencial existente y mejora de habitabilidad en infraviviendas. Las actuaciones de rehabilitación integral de ámbitos urbanos podrán realizarse a iniciativa de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, o por iniciativa de los respectivos Ayuntamientos donde se ubique dicho ámbito urbano. La tercera línea son medidas para la urbanización de suelo con destino a la promoción de viviendas protegidas y para la obtención de suelo a urbanizar para su incorporación a los patrimonios municipales y al Patrimonio Autonómico de Suelo. El Plan fomenta la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, que deben determinar la proporción de los distintos regímenes de viviendas protegidas para dar satisfacción a las necesidades concretas detectadas entre sus vecinos.

En este contexto destaca el también antes citado Decreto 43/2008, de 12 de febrero, sobre condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf. La norma, cuya aprobación colea desde el año 2000, nace con el objetivo de evitar la proliferación desmedida de núcleos urbanos en suelo no urbanizable alrededor de estas instalaciones y minimizar el impacto medioambiental de las mismas. A tal efecto, el Decreto exige que la implantación de un campo de golf esté expresamente prevista en la planificación urbanística o territorial correspondiente, lo que fue visto por el sector como una suerte de paralización o de moratoria a estos proyectos (aliviada para los que sean declarados «de interés turístico» –como vimos– por la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, que resultó de la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley 1/2008). Asimismo exige que se trate de una actuación aislada que no induzca a la formación de nuevos asentamientos en el caso de que el campo de golf se implante en suelo no urbanizable y asegurando, en el caso de suelo urbano o urbanizable, la unicidad e independencia del correspondiente sector respecto de los residenciales. Por otra parte, dado el gran consumo de agua que requieren estas instalaciones, se establece la preceptiva autorización del organismo de cuenca bajo las condiciones que establezca el plan hidrológico correspondiente, así como la obligación de elaborar un plan de conservación.

En materia de *ayuda social y ayuda a las familias*, es de resaltar el Decreto 64/2008, de 26 de febrero, que modifica de nuevo el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas con la finalidad de poner en marcha el plan de acceso universal al servicio público de guarderías. Por su parte, el Decreto 415/2008, de 22 de julio adopta una medida pionera en España que ya estaba prevista en el Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas: garantizar a la población infantil menor de un año el derecho a la prestación farmacéutica gratuita. Actualmente, los niños menores de un año (en torno a 95.000), abonan –al igual que el resto de

la población– entre el 40 y el 10% del precio de venta de los fármacos, porcentaje que a partir de ahora será asumido íntegramente por la Administración sanitaria con un coste anual previsto de 4,5 millones de euros.

Siguiendo con las cuestiones sociales también es de resaltar el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de octubre de 2008, que aprueba el I Plan de Acción Integral para las Mujeres con Discapacidad 2008-2013 que contempla una serie de ayudas para contrarrestar la situación de discriminación que sufre este colectivo, integrado en Andalucía por más de 400.000 personas (el 58% de la población total con discapacidad). Este Plan se complementa con el Plan de empleabilidad para las personas con discapacidad, de ahí que en el área de igualdad en el empleo se remita a este otro Plan, coincidentes en el período de ejecución.

En materia de dependencia hay que dejar constancia del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de noviembre por el que se establecen los criterios de distribución de los créditos entre Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la atención a las personas en situación de dependencia.

En lo referente a *ayudas de finalidad regional y en favor de las pequeñas y medianas empresa* se recordará que Andalucía es una de las regiones que puede acogerse a la excepción del art. 87.3.a) del Tratado para el período 2007-2013 (por autorizarlo así la Comisión Europea mediante Decisión de 20 de diciembre de 2006). Siguiendo las previsiones del Derecho Comunitario europeo, el programa de ayudas de finalidad regional y en favor de las pequeñas y medianas empresas a conceder por la Administración de la Junta de Andalucía se remitió a la Comisión Europea y se registró como Ayuda N 598/2006. A la espera de que recayese una Decisión favorable sobre el mismo por parte de la Comisión, el Gobierno andaluz aprobó el Decreto 21/2007, de 30 de enero, que estableció el marco regulador de las ayudas de finalidad regional y en favor de las pymes para el periodo 2007-2009. Mediante Decisión de 21 de mayo de 2008, la Comisión dio luz verde al régimen de ayudas del Decreto 21/2007, aunque solicitó información adicional sobre algunos extremos y la introducción de modificaciones en el mismo. Las modificaciones que habían de hacerse a resultas de este periodo de comunicación eran de calado, lo que justifica más que la reforma del anterior Decreto 21/2007, su derogación y sustitución por un nuevo texto: el Decreto 394/2008, de 24 de junio. Asimismo debe consignarse que aunque la Decisión del régimen 598/2006 autorizó las ayudas hasta el 31 de diciembre de 2009, la Junta de Andalucía ha solicitado una ampliación de las mismas hasta el 31 de diciembre de 2013.

El Decreto 400/2008, de 8 de julio, aprueba marco regulador de las *ayudas de Investigación y Desarrollo Tecnológico e Innovación concedidas a empresas*. La norma comprende las ayudas concedidas directamente por la Administración autonómica como las que ésta gestiona procedentes de fondos europeos para apoyar la realización de proyectos empresariales de I+D y para estudios de viabilidad técnica previos a las actividades de investigación. El Decreto es uno de los pilares importantes de la política andaluza de fomento de I+D+I en el marco del Plan de Innovación y Modernización de Andalucía 2005-2010, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno el 7 de junio de 2005, en el que también se inserta el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2007-

2013), aprobado por Decreto 86/2007, de 27 de marzo. El nuevo marco recoge modalidades de incentivos dirigidas a la obtención y validación de patentes y otros derechos de propiedad industrial; fomento de empresas jóvenes e innovadoras; innovación en procesos y organización en actividades de servicios; asesoramiento y fomento a la innovación; préstamo, en régimen de comisión de servicios y a favor de las pymes, de personal altamente cualificado procedente de organismos de investigación sin ánimo de lucro o grandes empresas, y, finalmente, constitución, ampliación y animación de agrupaciones innovadoras.

Por otra parte, el hecho normativo más destacado para el llamado *tercer sector* ha sido el Decreto 32/2008, de 5 de febrero, que aprueba el Reglamento de Fundaciones en desarrollo de la Ley 10/2005, de 31 de mayo. Su finalidad principal es establecer un mayor control en el régimen económico de las Fundaciones, especialmente en lo referente a la disposición y enajenación de su patrimonio, exigiendo la autorización de la Administración autonómica para la venta de bienes cuyo valor supere el 20% del activo de la entidad. Además, la norma desarrolla los supuestos recogidos en la Ley sobre el sometimiento de las fundaciones a auditorías externas en sus cuentas anuales, entre ellos que su patrimonio o ingresos superen los 2,4 millones de euros y que el número de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 30. En el caso de las Fundaciones del sector público se establece que la realización de la auditoría externa corresponda a la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Finalmente, en *materia educativa* son muchas las disposiciones que han desarrollado las previsiones de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. Destaca, en primer lugar, el Decreto 416/2008, de 22 de julio, por el que se ordenan las enseñanzas correspondientes al Bachillerato en Andalucía de conformidad con las bases estatales de la Ley Orgánica de Educación de 2006 y el Real Decreto de enseñanzas mínimas de 2007. El Decreto andaluz organiza las enseñanzas de Bachillerato en tres modalidades, una menos que hasta ahora, al fundirse en «Ciencias y Tecnología» los anteriores Bachillerato Tecnológico y de Ciencias de la Naturaleza y de la Salud, manteniéndose los de «Artes y Humanidades» y «Ciencias Sociales». De acuerdo con la regulación estatal, se introduce la nueva asignatura «Ciencias para el Mundo Contemporáneo» en primer curso, y «Filosofía» pasa a denominarse «Filosofía y Ciudadanía». Ambas se cursarán con carácter obligatorio en las tres modalidades de Bachillerato. Asimismo se establece la obligatoriedad de cursar la segunda lengua extranjera en primero. En segundo todos los centros deberán ofertarla, aunque será de libre elección para los alumnos. En el bloque de materias optativas, cuya regulación corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma, se implanta la nueva asignatura, «Proyecto Integrado», que completará la formación del alumnado en aspectos científicos relacionados con la modalidad que curse, tanto en primero como en segundo curso. Asimismo, serán de nueva creación y de oferta obligatoria en segundo las materias de «Tecnologías de la Información» y «Comunicación» para todas las modalidades; e «Historia de la Música y de la Danza» para los Bachillerato de «Arte y Humanidades» y de «Ciencias Sociales». Uno de los aspectos más polémicos de esta disposición es que –en línea con lo que viene haciendo la legislación educativa para contrarrestar el fracaso– flexibiliza aún más la optatividad y, sobre todo, el régimen de superación de los cursos académicos.

Por su parte, el Decreto 436/2998, de 2 de septiembre, regula la organización de las enseñanzas de formación profesional inicial que forman parte del sistema educativo en la Comunidad Autónoma, establece modalidades en la oferta de las mismas y determina las características fundamentales que habrá de tener el currículo de las enseñanzas correspondientes a cada uno de los títulos de formación profesional. La norma desarrolla la legislación básica estatal y sienta las premisas para poder adaptar el catálogo de títulos a las necesidades del mercado, así como para ampliar y facilitar las vías de acceso a estos estudios mediante modalidades no presenciales. Con el mismo objetivo de facilitar al máximo el acceso a la FP, se recoge la posibilidad de realizar pruebas dirigidas al alumnado que no tiene el título exigido (Graduado en Educación Secundaria Obligatoria en el caso del Grado Medio y Bachillerato en el de Grado Superior). Para favorecer la conexión de la FP con el ámbito laboral, el Decreto establece la inclusión de módulos de formación en centros de trabajo para todos los ciclos y la ampliación de los programas de prácticas en la Unión Europea.

El Decreto 428/2008, de 29 de julio, adapta a la legislación básica estatal las enseñanzas de Educación Infantil en Andalucía. La norma establece las bases para su universalización progresiva en todo el tramo de 0 a 6 años incrementando progresivamente la oferta de plazas en centros financiados por la Junta que impartan exclusivamente el primer ciclo, con un horario ininterrumpido de 7.30 a 20.00 de lunes a viernes, durante once meses. Con el fin de universalizar la Educación Infantil, la Administración autonómica ofertará durante los próximos cuatro años un total de 100.000 plazas de primer ciclo y, de acuerdo con el Decreto, seguirá incrementando esta cantidad hasta cubrir toda la demanda en la siguiente legislatura. Las familias colaborarán en la financiación de estas plazas según el nivel de ingresos económicos, mientras que, en el segundo ciclo (de 3 a 6 años), la gratuidad está garantizada desde el curso 2007-2008, tal y como recoge el nuevo Estatuto de Autonomía.

Asimismo es de tener en cuenta el Decreto 435/2998, de 2 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, organismo previsto en la Ley 17/2007 de Educación de Andalucía para evaluar y acreditar la labor del personal docente y el rendimiento del alumnado.

Conflictividad

Las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional en el año 2008 fueron singularmente escasas, reduciéndose a dos, ambas promovidas contra Leyes andaluzas:

– Recurso de inconstitucionalidad núm. 321-2008, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante Providencia de 12 de febrero de 2008, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 13, 33.2, 40.1.a), inciso primero del último párrafo, 41.1.c), párrafo segundo y 47.1 y 3 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía (BOJA núm. 46, de 6 de marzo).

– Recurso de inconstitucionalidad núm. 7258-2008, admitido a trámite por el

Pleno del Tribunal Constitucional mediante Providencia de 7 de octubre 2008, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 4.b), 16.2 y 3 y 20.3 de la Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, invocando el art. 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados (BOJA núm. 213, de 27 de octubre). Con ello, queda suspendida la facultad de la Junta de Andalucía para autorizar las ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario destinadas a uso hotelero y para compatibilizar el uso portuario con actividades de tipo cultural, deportivo, educativo o ferial que, en cada caso, prevea el Plan de uso de los espacios portuarios.

Son de de destacar dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que resuelven recursos de inconstitucionalidad planteados por la Junta de Andalucía y que, pese a ser de finales de 2007, fueron publicados en el BOE en el mes de enero. En primer lugar la STC 248/2007, de 13 de diciembre de 2007 (Ponente Excmo. Sr. D. Manuel Aragón Reyes), por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 76 y las cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003. El recurso se interpuso por el desacuerdo con la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado mediante el fondo de suficiencia. La sentencia, que desestima el recurso, argumenta sobre los principios de autonomía y suficiencia financiera y cuenta con dos Votos particulares concurrentes suscritos, respectivamente, por los Excmos. Sres. Conde Martín de Hijas y Rodríguez-Zapata Pérez. En segundo lugar destaca la STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007 (Ponente Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Se impugnaban en dicho recurso diversos preceptos de la citada Ley Orgánica relativos a los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación, huelga y tutela judicial cautelar que se entendían restringidos por la reforma del régimen de extranjería. La sentencia declara la parcial desaparición sobrevenida del objeto procesal, puesto que la STC 236/2007, de 7 de noviembre, ya apreció la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos cuestionados por este recurso, aunque estima parcialmente el recurso por apreciar aquí la inconstitucionalidad de otros tres preceptos de dicha Ley. Al igual que hiciera respecto de la STC 236/2007, el Excmo. Sr. Conde, formula un voto particular al que se adhieren los Excmos. Sres. Rodríguez-Zapata y García-Calvo.

Finalmente ha de consignarse que el proverbial colapso que sufre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en Andalucía, reiteradamente denunciado por jueces, fiscales y señalado por las memorias del CGPJ, ha sido condenado por el Tribunal Constitucional en su STC 93/2008, de 21 de julio, que ampara a un ciudadano marroquí en su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas a raíz de que un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Málaga señalase el juicio contra la denegación de la autorización de residencia a dos años y medio vista desde la interposición del recurso.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-2008

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-A): 61

Grupo Parlamentario Popular de Andalucía (PP-A): 37

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

Grupo Parlamentario Andalucista (PA): 5

Composición a 31-XII-2008 como resultado de las elecciones autonómicas:

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-A): 56

Grupo Parlamentario Popular de Andalucía (PP-A): 47

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

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González

Número de Consejerías: 15

Consejería de Presidencia y Vicepresidencia primera del Gobierno: Gaspar Zarrías Arévalo

Consejería de Economía y Hacienda y Vicepresidencia segunda del Gobierno: José Antonio Griñán Martínez

Consejería de Gobernación: Clara Eugenia Aguilera García

Consejería de Justicia y Administración Pública: Evangelina Naranjo Márquez

Consejería de Innovación, Ciencia y Empresas: Francisco Vallejo Serrano

Consejería de Obras Públicas y Transportes: Luis García Garrido

Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio: Juan Espadas Cejas

Consejería de Empleo: Antonio Fernández García
Consejería de Turismo, Comercio y Deporte: Luciano Alonso Alonso
Consejería de Agricultura y Pesca: Martín Soler Márquez
Consejería de Salud: María Jesús Montero Cuadrado
Consejería de Educación: Teresa Jiménez Vílchez
Igualdad y Bienestar Social: Micaela Navarro Garzón
Consejería de Cultura: Rosa Torres Ruíz
Consejería de Medio Ambiente: Cinta Castillo Jiménez

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto

Cambios en el Gobierno

Reestructuración de las Consejerías tras las elecciones de 9 de marzo y creación de dos Vicepresidencias

Investidura

Investidura como Presidente de Don Manuel Chaves González en sesión del Pleno del Parlamento celebrada los días 16 y 17 de abril. Nombrado por Real Decreto 521/2008, de 17 de abril (BOE núm. 94 de 18 de abril).

Reformas del Reglamento del Parlamento

Acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía de 29 y 30 de abril (BOJA núm. 96, de 15 de mayo), por el que se reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para añadir una Disposición Transitoria que permitiese nombrar un vocal con voz pero sin voto al Grupo Popular en la Mesa del Parlamento.

Actividad de otras instituciones estatutarias

Cámara de Cuentas

La actividad institucional de la Cámara durante el ejercicio ha quedado marcada por la paralización del proceso de renovación de cuatro de los siete cargos directivos de la Cámara que tenía que producirse en 2008 –incluyendo al Consejero Mayor–, y que, pese a su carácter inconcuso, requiere una mayoría parlamentaria de tres quintos que no parece pronta a formarse.

Dentro de la actividad fiscalizadora del órgano, se han aprobado 20 Informes relativos a la Junta de Andalucía y el sector público andaluz, fundamentalmente centrados en empresas públicas y Universidades; y 17 sobre Corporaciones Locales, la mayoría relativos a distintos servicios y empresas locales o a problemas urbanísticos específicos. Especialmente destacables nos parecen los Informes relativos a los gastos electorales de las elecciones al Parlamento (BOJA núm. 218, de 3 de noviembre) y el de Fiscalización de la Cuenta General, Contratación Administrativa y Fondos de Compensación Interterritorial (BOJA núm. 171, de 28 de agosto). Asimismo resulta de interés el Informe sobre seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de la gestión de la recaudación ejecutiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía (pendiente de publicar en el BOJA) y, de los relativos al sector local, el Informe anual del sector público de las Corporaciones Locales (BOJA núm. 176, de 4 de septiembre).

Defensor del Pueblo Andaluz

El Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante 2008 fue presentado dentro del primer trimestre del ejercicio de 2009. Los datos revelan una moderada tendencia al incremento del número de quejas presentadas: 5.672 durante 2008, lo que supone un 2,86% más que el año anterior. Las reclamaciones versaron sobre personal del sector público (904), educación (680), salud (492), medio ambiente (490), prisiones (356), menores (300) o Dependencia y Servicios Sociales (300).

La Institución ha insistido en la realización de Informes especiales como herramienta relevante en el análisis y la tutela de situaciones sociales merecedoras de singular atención. Durante 2008, se pusieron a la disposición del Parlamento y del conjunto de la sociedad los trabajos sobre «Lugares de custodia de personas detenidas: depósitos municipales y otros calabozos policiales», así como el Informe Especial sobre «Universidades y Discapacidad». Como en años anteriores, la Institución, en su calidad del Defensor del Menor de Andalucía, entregó su Informe Anual del Menor en el mes de Junio.

Consejo Consultivo de Andalucía

Han sido solicitados al Consejo 808 dictámenes, cifra que marca un máximo histórico. Fueron admitidos a trámite 793. El número de dictámenes emitidos ha sido de 771, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994. De entre ellos, el número de dictámenes favorables ha sido de 634, los desfavorables ascendieron a 84; y 53 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 243 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales, o sea un 32 %, porcentaje similar al del año anterior.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: un dictamen sobre Anteproyectos de Ley y 57 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 9 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 102 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (13% sobre el total de los

emitidos); 85 (11%) sobre contratación; 65 (8%) de modificaciones de Planes urbanísticos afectantes a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 7 se han emitido sobre recursos de revisión y 1 sobre transacción. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 444 (58%), correspondiendo 344 de ellos a asuntos procedentes de la Administración autonómica, 97 de entidades locales y 3 de universidades.

En cuanto al deber de las Administraciones de comunicar al Consejo el sentido de las resoluciones adoptadas tras la recepción de los dictámenes, el número de estas comunicaciones fue de 489, de ellas 452 resoluciones fueron dictadas «de conformidad» con el dictamen, y que fueron 37 aquellas en que el Consejo fue sólo «oído».

Consejo Audiovisual de Andalucía

Sin duda, el hecho más destacado en la vida de esta Institución durante el pasado ejercicio fue la dimisión en el mes de mayo, tras la presentación de la Memoria anual de 2007 ante el Parlamento y justo en el ecuador de su mandato, del primer Presidente del Consejo Audiovisual, D. Manuel Ángel Vázquez Medel. Según las propias manifestaciones del dimisionario ante los medios de comunicación, el hecho obedecía a la agudización de los enfrentamientos internos en el seno del Consejo y a una «instrumentalización partidista» del mismo de la que responsabilizó a sus Consejeros. A propuesta mayoritaria del Pleno del organismo, el Consejo de Gobierno designó a D. Juan Montabes Pereira, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, como nuevo Presidente del Consejo Audiovisual mediante Decreto 410/2008, de 15 de julio.

Durante el ejercicio el que el Pleno adoptó 33 Resoluciones (muy sonada fue la que denunció algunas actuaciones de Canal Sur durante la campaña electoral, ratificando los pronunciamientos efectuados en este sentido por la Junta Electoral de Andalucía), dos recomendaciones (una sobre el tratamiento de la información electoral y otra sobre violencia en el deporte) y sólo un Informe, adoptado a principios de año en relación con la emisión de contenidos atentatorios para los menores fuera de la franja horaria de protección legalmente establecida. Muy de reseñar es la decidida acción emprendida por el Consejo en este terreno, que ya iniciara en septiembre de 2007 mediante una serie de recomendaciones dirigidas a los operadores infractores. Es de celebrar que en abril de 2008 se comenzaran a instruir los primeros expedientes sancionadores y en septiembre se impusieran las primeras sanciones. Otras líneas de actuación en las que el Consejo ha avanzado son la denuncia de la discriminación por razón de género y el empleo de estereotipos discriminatorios en la publicidad.

ARAGÓN

José Luis Bermejo Latre

Rasgos generales

El año 2008, segundo de la VII Legislatura autonómica y noveno de andadura del Gobierno de coalición PSOE-PAR, no ha propiciado una actividad institucional especialmente intensa en la Comunidad Autónoma. Con la atención puesta primero en las elecciones generales –que, por cierto, resultaron en un mantenimiento generalizado del *statu quo,* viendo el PSOE reforzada, cuando no incrementada, su hegemonía– y luego en la exitosa celebración de la Exposición Internacional de Zaragoza, son escasos los asuntos que han descollado de una cotidianeidad poco vibrante.

El intento no culminado de prolongación del llamado «mini-trasvase» de Tarragona a Barcelona y la elaboración de un polémico anteproyecto de Ley de Lenguas que propone el catalán como lengua propia de algunas zonas del Aragón oriental han podido desestabilizar el equilibrio de la coalición PSOE-PAR en su ya tercer mandato, a la vista de algunos cruces de declaraciones entre los socios de gobierno que manifestaron recíprocamente su apertura a otras posibles alianzas a pesar de su satisfacción por el pacto vigente. Se trata de desencuentros de corto recorrido, aunque hay otros motivos de mayor alcance para el deterioro de las relaciones entre ambas formaciones: el anuncio del Presidente Iglesias de no presentar su candidatura en las próximas elecciones autonómicas y, sobre todo, el estancamiento de las relaciones bilaterales con la Administración estatal en pos del desarrollo del nuevo Estatuto (en particular, sus preceptos en materia financiera e hidráulica).

El repertorio legislativo no se ha engrosado pues sólo dos de las once leyes aprobadas revisten cierta importancia sustancial (la de reestructuración del sector público empresarial autonómico y la de medidas a favor de las víctimas del terrorismo), mientras otros proyectos legislativos de mayor calado (los de urbanismo y de ordenación del territorio) siguen a la espera. El impacto de la crisis económica se ha dejado notar en la actividad normativa a través de una Ley autorizatoria del endeudamiento extraordinario, además de un singular Decreto-ley de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica, dictado en las postrimerías del año para reducir las cargas burocráticas para las empresas que ejerzan actividades económicas de interés de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, pocos avances en las infraestructuras viarias e hidráulicas de alto interés para la Comunidad, ninguno en el conflicto de las piezas de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental, permiten adjetivar 2008 como un año institucionalmente letárgico.

En clave estrictamente interna, es digno de reseña el aumento del número y dimensión presupuestaria del personal eventual dependientes del Gobierno auto-

nómico (213 asesores, con un coste de 7 millones de euros, y una notable tendencia expansiva) y la deuda acumulada por las empresas públicas de la Comunidad Autónoma (casi 300 millones de euros).

A continuación se desarrollan los aspectos más destacados de la actividad institucional autonómica en 2007.

Desarrollo del Estatuto de Autonomía

El desarrollo del nuevo Estatuto de Autonomía, al menos en los aspectos para los que es necesario el concurso del Gobierno central, se ha visto notablemente ralentizado. A diferencia de cuanto sucede con otros Estatutos de nuevo cuño (catalán, andaluz e incluso castellano-leonés), el aragonés no se ve realizado en sus aspiraciones de sesgo más autonomista: gestión de los aeropuertos de Zaragoza y de Huesca o de los paradores nacionales, gestión del 50% de la cuenca del Ebro, gestión de obras hidráulicas calificadas de interés general (las del Pacto del Agua), ampliación de la unidad de Policía Nacional adscrita de 116 a 250 agentes (y, lejos de ello, la creación de una futura policía autonómica). Indudablemente, los incumplimientos más lacerantes del nuevo Estatuto se han verificado en el momento de la ampliación del abandonado «mini-trasvase» de Tarragona a Barcelona (cuando el Ejecutivo central no recabó informe técnico alguno del Gobierno de Aragón, tal y como exige el art. 72.3 del Estatuto), y también en la formación de los presupuestos generales del Estado para 2009, que destinan un porcentaje de inversión inferior al esperado (4,4 frente al 4,9%), en todo caso, calculado sin atender a la Disposición Adicional sexta del Estatuto, que exige la ponderación de criterios específicos para la fijación de inversiones estatales en la Comunidad. Máxime cuando la inversión estatal en Cataluña (un total de 517 millones de euros a través de un fondo de contingencia habilitado en virtud de la Disposición Adicional tercera de su Estatuto). En estas circunstancias, resultó inevitable que la Vicepresidencia del Ejecutivo autonómico suspendiera la esperada segunda reunión de la Comisión Bilateral prevista en el Estatuto, reunión abocada al fracaso en vista del inicio de la revisión general del modelo de financiación autonómica y de las intenciones del Gobierno central (decidido sólo a abordar el reglamento de funcionamiento de la Comisión y la creación de grupos de trabajo).

Financiación autonómica

El Gobierno de Aragón mostró su satisfacción con el modelo de financiación autonómica presentado en las postrimerías del año por el Ministerio de Economía y Hacienda. El Ejecutivo autonómico saluda el anuncio del aumento la corresponsabilidad fiscal, así como la atención a algunos de los criterios reclamados por Aragón (el ajuste del criterio de población, otorgando mayor ponderación a factores importantes para Aragón como la dispersión, la superficie o el envejecimiento). Se debe tener presente que, según cuatro de las seis balanzas fiscales dadas a conocer a lo largo del año –las basadas en el sistema «carga-beneficio», que evalúa el bienestar inducido por una inversión estatal en los ciudadanos y territorios independientemente de su ubicación–, el Estado invierte menos de

cuanto recauda en Aragón, Comunidad reconocida como la séptima más solidaria de España. No obstante, el balance se torna positivo (es decir, a favor de Aragón) con el empleo del sistema «flujo monetario», que mide la actividad de los agentes económicos.

No obstante, parece más importante de cara a la apertura de un debate sobre la financiación autonómica la toma en consideración de los problemas de la financiación local. Así lo entendió el Alcalde de Zaragoza, Juan Alberto Belloch (PSOE), que convocó un encuentro de las seis ciudades más pobladas de España para estudiar las posibles reacciones frente a la propuesta del Ministro de Economía y Hacienda de recortar los fondos estatales para los municipios en los primeros compases de la crisis. La convocatoria sólo fue secundada por los alcaldes de Madrid y Málaga, debido a la disconformidad con la iniciativa por parte de la dirección federal del PSOE, que propuso residenciar todo debate y negociación en la FEMP. Sin más estrépito, los ayuntamientos implicados elevaron a la FEMP una propuesta en el sentido de revisar al alza de las entregas a cuenta de la participación en los tributos estatales, junto con una compensación a los municipios por las medidas fiscales adoptadas desde la entrada en vigor del vigente modelo de financiación local. En suma, el mensaje de fondo parece razonable: es preciso racionalizar y aproximar el sistema de financiación municipal al autonómico, en términos de participación en los impuestos estatales y de flexibilización de las reglas de disciplina presupuestaria (como es sabido, el límite de endeudamiento de los municipios está fijado en el 110% de los ingresos tributarios anuales, en tanto que el de las Comunidades Autónomas se sitúa en el 25% de sus ingresos, a grandes rasgos).

Prolongación del «minitrasvase» de Tarragona a Barcelona

Como es sabido, la crítica situación de las reservas de agua para el abastecimiento de Barcelona motivó desde el mes de marzo una serie de iniciativas del Gobierno de Cataluña en pos de la aportación de recursos hídricos desde la vecina cuenca del Ebro (primero directamente desde el río Segre, luego mediante una prolongación a la región metropolitana de Barcelona de la conducción que abastece desde el Ebro al Consorcio de Aguas de Tarragona). La polémica en torno al significado y alcance de la prolongación del acueducto fue vivida intensamente en Aragón, Comunidad de marcado carácter antitrasvasista, aunque el Presidente Iglesias se mostró propicio al proyecto, alumbrado previo acuerdo de los Gobiernos estatal y catalán. La actuación, finalmente recogida en el Real Decreto-ley 3/2008, no llegó a iniciarse, gracias a las copiosas lluvias registradas desde el mes de mayo en adelante. Con la capacidad de los embalses del sistema Ter-Llobregat sensiblemente recuperada, el riesgo de cortes de suministro domiciliario en Barcelona desaparecía hasta más allá de mayo de 2009, provocando el decaimiento de la vigencia del Decreto-ley por imperativo de su Disposición Final tercera (y, con ello, la autorización para trasvasar agua del Ebro a Barcelona y el soporte legal de la infraestructura contratada, una obra de costes desproporcionados a la vista de la inminente conclusión de las desaladoras destinadas a nutrir el sistema Ter-Llobregat y a recuperar los acuíferos del área de Barcelona). Las tensiones afloradas durante el período de sequía demostraron, lamentablemente, que la «guerra del agua» entre los diversos territorios de España es un esta-

do permanente aunque irregular, que sólo terminará con una revisión y estabilización integral, a escala nacional, de las políticas públicas en materia de agua y medio ambiente.

Exposición Internacional de Zaragoza

La exitosa celebración de la Exposición Internacional, en la que han cifrado los anhelos de los poderes públicos –y, cómo no, de la sociedad– aragoneses, tuvo lugar entre el 14 de junio y el 14 de septiembre bajo el lema «Agua y desarrollo sostenible». Queda reforzada, con este evento, la vocación de protagonismo de la Comunidad en temas hídricos, y los números avalan el entusiasmo generalizado ante la organización: casi 5 millones y medio de visitas, una inversión ejecutada de ca. 632 millones de euros frente a los ca. 645 inicialmente presupuestados, un déficit de explotación de sólo el 0,8% (ca. 8 millones de euros) y nada más que un 13% de adjudicaciones contractuales directas. Concluida la muestra, procede la liquidación de la sociedad pública Expoagua, con una previsión de gasto en los presupuestos generales del Estado para 2009 de 116 millones de euros, que serán destinados principalmente a desmantelar el recinto de la exposición y a reconvertirlo en centro empresarial. En la citada partida presupuestaria se incluye la instalación en el pabellón de España del Centro Nacional de Investigación sobre el Cambio Climático.

Infraestructuras viarias

Aunque la vertebración viaria de la Comunidad ha mejorado sensiblemente con la definitiva puesta en servicio del tramo de autovía Mudéjar (A-23) que une Zaragoza y Teruel, tras casi veinte años de espera para la conexión de las tres capitales aragonesas por una vía de alta capacidad, queda todavía pendiente la construcción de los 58 km restantes entre Nueno y Jaca, y los 19 km que enlazan Jaca con el túnel del Somport (frontera francesa). También entró en servicio la primera autopista autonómica, financiada gracias al modelo de peaje en sombra (en realidad, un corto tramo viario entre las localidades ribereñas de Villafranca de Ebro y El Burgo de Ebro, que permite salvar el río y conectar las N-232 y N-II).

No obstante, en los demás ejes viarios importantes de la Comunidad persisten las deficiencias, las cuales generan una tasa de siniestralidad que se ha tratado de mitigar con sendos acuerdos tripartitos (Ministerio de Fomento-Gobierno autonómico-concesionarias de autopistas) en el sentido de liberar parcialmente los peajes de ciertas autopistas. En efecto, en las postrimerías del año, el Gobierno de Aragón firmaba los acuerdos con las concesionarias de las autopistas AP-68 (AVASA) y AP-2 (ACESA) para bonificar los peajes por trayectos intradía, bonificaciones estimadas en unos 3 millones de euros pagaderos a lo largo de 2009. Con ello se aligerará temporalmente el tráfico de dos tramos críticos de sendas carreteras de titularidad estatal aún por desdoblar (Gallur-Alagón en la N-232 y Alfajarín-Fraga de la N-II). Sigue pendiente la construcción de la autovía prevista entre Huesca y Pamplona, aunque han iniciado las obras de la vía entre Huesca y Lérida, y aumenta el clamor por la conversión en autovía de la N-232 entre

Mallén y Figueruelas y la prolongación del desdoblamiento desde El Burgo de Ebro hasta el Mediterráneo por Alcañiz. Por lo demás, la demorada publicación de la declaración de impacto ambiental negativa de la autovía A-40 entre Teruel y Cuenca, motivada por las afecciones del trazado proyectado a ciertos espacios de la red Natura 2000, provocó a finales de 2008 el malestar tanto de las instituciones aragonesas como de los colectivos sociales implicados en su impulso. La decepción generalizada motivó una reacción conjunta de las Comunidades Autónomas aragonesa, castellano-manchega y valenciana, en el sentido de aunar esfuerzos para negociar con la autoridad estatal posibles alternativas al trazado de esta autovía.

En cualquier caso, el documento «Datos básicos de Aragón 2008» elaborado por el Gobierno de Aragón ha venido a confirmar el retraso y el bloqueo histórico en la ejecución de grandes infraestructuras de transporte rodado en Aragón. En efecto, sobre un territorio de ca. 48.000 km^2 y un total de ca. 11.400 km de carreteras, sólo hay 558 km de autovías y autopistas; la red de autovías en la Comunidad sólo ha crecido ca. 400 km entre 1995 y 2008, y de los ca. 10.700 km de carreteras de una sola calzada, unos 3.000 cuentan con menos de cinco metros de anchura.

Los datos apuntados son desoladores, máxime si se tiene en cuenta la vocación logística de la Comunidad Autónoma, su posición geográfica central en los ejes Cantábrico-Mediterráneo y Madrid-Barcelona, y la sintonía política entre los gobiernos central y autonómico desde la anterior legislatura (estatal). Y tampoco son alentadoras las perspectivas en lo tocante a las infraestructuras ferroviarias: aunque el corredor de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona está funcionando con enorme pujanza, las carencias se dejan notar, y mucho, en otros ejes menos transitados pero que ayudan a vertebrar el interior de la Comunidad. Así, por ejemplo, los sucesivos desvíos de los talgos que enlazan Barcelona con el norte peninsular a la línea de alta velocidad entraña la supresión de los trayectos de largo recorrido Barcelona-Vigo-La Coruña y Barcelona-Bilbao-Irún, con la consiguiente pérdida de servicios ferroviarios para Monzón. Esta reordenación de trayectos motivó la elevación de una curiosa solicitud a la Generalitat de Cataluña por parte del Ayuntamiento montisonense –a la sazón gobernado por el PSOE–, manifestando la voluntad de la localidad de ser incluida en la red de cercanías de Lérida. Esta comunicación institucional directa levantó las suspicacias del Gobierno de Aragón, ya que la Comunidad Autónoma subvenciona con ca. 1,3 millones de euros anuales dos trenes de ida y vuelta hasta el límite de la provincia de Lérida en virtud de un convenio firmado con RENFE, a pesar de la escasez de viajeros desde Monzón (23 diarios).

Pero las conexiones ferroviarias críticas para la Comunidad Autónoma (reapertura de la línea Pau-Canfranc y construcción de la Travesía Central del Pirineo bajo el macizo del Vignemale) siguen haciéndose esperar, y los esfuerzos de las autoridades regionales implicadas en los proyectos (Aragón y Aquitania) no encuentran correspondencia en el plano estatal. Seguramente, el bloqueo se debe, al menos en parte, al efecto enervante de la concurrencia entre ambos proyectos: de hecho, algunas manifestaciones de las autoridades españolas –por ejemplo, las declaraciones del Consejero de Economía Alberto Larraz (PSOE) al periódico francés *Sud Ouest*– permiten atisbar la preferencia por el túnel del Vignemale ante las complicaciones que entraña el de Canfranc, que se mantiene en todo caso como asunto regional.

Así pues, se baraja la fecha de 2013 tanto para la decisión sobre el trazado de la Travesía Central como para la reapertura del túnel de Canfranc, y en esta línea emprendió sus tareas el grupo de trabajo hispano-francés resultante de la primera de las dos cumbres celebradas en 2008 entre los respectivos jefes de Gobierno. De hecho, también es 2013 la fecha marcada por una Proposición no de Ley impulsada por el PP en el Congreso de los Diputados, Proposición que fue secundada por todos los grupos parlamentarios excepto el socialista. En la misma se insta al Gobierno central a programar la ejecución total de las obras correspondientes al tramo Huesca-Canfranc con el objetivo de que en el 2013, se disponga de vías de ancho internacional, electrificadas a 25 Mw y capaces de soportar el paso de trenes con cargas de 22,5 toneladas por eje. El inicio de las obras de renovación de un tramo español (37 km entre Caldearenas y Jaca) es algo esperanzador, como también el hecho de que la región aquitana haya concluido las obras de recuperación de un tramo de la vía (25 km entre Bedous y Oloron) a modo de acto simbólico en pos de la reapertura de la línea, y también el que la RFF –homólogo francés del ADIF– haya aceptado iniciar los estudios técnicos para restablecer la conexión internacional.

Cooperación transfronteriza

En conexión con las cuestiones recién apuntadas, cabe saludar la sintonía existente entre las autoridades regionales fronterizas (no sólo con la de Aquitania, sino también con la de Midi-Pirineos). Así lo demuestra la constitución de un consorcio franco-aragonés para la gestión, mantenimiento y explotación del túnel de Bielsa-Aragnouet, capaz de ensanchar el horizonte turístico de la comarca del Sobrarbe, que se verá conectada con la estación de esquí de Piau-Engaly. También se suscribió, como paso previo a la adopción de esta fórmula consorciada, un compromiso público con el departamento francés de Pirineos Atlánticos para mejorar el paso carretero del Portalet, que une la carretera autonómica A-136 con la francesa y que padece cierres intermitentes en época invernal.

Como puede apreciarse, la permeabilización del Pirineo es una cuestión vital para la economía de una Comunidad donde sólo las empresas francesas representan el 16% de las empresas extranjeras instaladas, y donde las importaciones de productos de Francia ascienden a más de 680 millones de euros.

Elecciones generales

El PSOE revalidó en marzo la victoria que ya consiguió en las anteriores elecciones autonómicas y municipales de 2007, ampliando incluso su hegemonía en Aragón al obtener ocho diputados, uno más que en la pasada legislatura, e incrementar la distancia con el PP en más de nueve puntos porcentuales. Por su parte, el PP repitió su marca de cinco escaños, a pesar de perder casi 3.000 votos en toda la Comunidad. CHA perdió su diputado y dos tercios de sus apoyos (a favor, al parecer, del PSOE), mientras que el PAR creció levemente superando el 5% del total de votos, recuperando la condición de tercera fuerza política en Aragón. IU se mantuvo rozando el 3% con ca. 21.500 votos, y la aparición en escena del nuevo partido UPyD se hizo notar con más de 8.600 sufragios. La circunscripción

de Teruel se ofreció los resultados más inesperados, ya que el tercer diputado en liza, que en las elecciones de 2004 ganó el PSOE por un escaso margen de 200 votos y que los sondeos otorgaban al PP por el llamado «efecto Pizarro», cayó de nuevo del lado socialista, pero esta vez por una amplia diferencia (más de 3.500 votos). En cuanto a los resultados en el Senado, el reparto benefició al PSOE frente al PP (3 a 1 en cada circunscripción), también con sorpresa en Teruel, donde en la pasada legislatura, ambas formaciones se habían repartido a partes iguales los cuatro escaños). Una lectura de los resultados en clave local-rural confirma que el PSOE recupera su hegemonía, reafirmándose en dos grandes municipios (Calatayud y Tarazona) y dejando como único feudo representativo al PP las ciudades de Fraga y Calamocha, que prácticamente han obtenido el mismo número de votos que en los últimos comicios locales y autonómicos.

A pesar del amplio respaldo popular al proyecto político del partido vencedor a escala nacional, la constitución del actual Gobierno estatal (vigésimo Consejo de Ministros consecutivo de la democracia) volvió a frustrar las expectativas del *establishment* político aragonés, ya que la presencia de aragoneses sigue relegada a niveles inferiores. Continúan como Secretarios de Estado Carlos Ocaña (que mantiene su cartera de Hacienda y Presupuestos) y Víctor Morlán (que cambia la de Infraestructuras y Planificación por la de Planificación y Relaciones Institucionales), cargo al que se suma Eva Almunia, designada Secretaria de Estado de Educación. En el rango de Directores Generales fueron nombrados otros dos aragoneses (Fernando Gurrea en Cooperación Autonómica y el ex rector de la Universidad de Zaragoza, Felipe Pétriz, de Universidades), pero todas estas designaciones revelan el escaso peso político de los cuadros regionales en el contexto nacional: al efecto cabe recordar que sólo Sebastián Martín-Retortillo ostentó cargos ministeriales durante los Gobiernos de Adolfo Suárez.

Actividad legislativa

La celebración de elecciones generales y la Exposición Internacional de Zaragoza han marcado la actividad legislativa de un año poco productivo, en el que las Cortes de Aragón han aprobado un total de 11 leyes, menos de lo habitual desde hace algún tiempo. No obstante, sólo dos de ellas pueden ser consideradas leyes sustanciales: la de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón (seguida de una modificación inmediata), y la de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo (instada por el grupo mayoritario de la oposición en el Parlamento). Dejando aparte la resultante de la tramitación como ley del Decreto-ley aprobado en 2007 para adaptar el ordenamiento urbanístico a la nueva legislación estatal de suelo, y excluyendo los presupuestos y las medidas tributarias, las demás pueden ser calificadas de leyes singulares, dedicadas a autorizar el endeudamiento extraordinario del Gobierno de Aragón, conceder sendos avales a la sociedad pública tripartita encargada de la organización de la Exposición Internacional de Zaragoza y a General Motors España, someter plenamente al Instituto Aragonés de Agua a la normativa sobre contratación del sector público y modificar puntualmente la figura del Consejo de Protección de la Naturaleza. A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las leyes aprobadas, por orden cronológico de su aprobación.

Ley 1/2008, de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón

Esta Ley trae causa del Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecieron medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Debido a la falta de unanimidad en la convalidación del citado Decreto-ley, el Pleno de las Cortes de Aragón acordó su tramitación como Ley por el procedimiento de urgencia, tramitación que ha desembocado en la aprobación de esta Ley cuyo contenido sustancial no se aparta de la norma de urgencia, salvo en lo referido a ciertas excepciones exclusivas introducidas para salvaguardar la autonomía del municipio de Zaragoza respecto a la Administración autonómica en cuanto al planeamiento urbanístico y el régimen de exenciones en la reserva de VPO. En virtud de la reforma, el Ayuntamiento de Zaragoza no verá sometida la aprobación de planes parciales al deber de incorporar previamente «el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio» al planeamiento general, al menos hasta la aprobación del esperado régimen especial de capitalidad. Igualmente se soslaya para la capital otro de los aspectos conflictivos de la Ley, cual es la ampliación de las reservas de terreno para VPO de hasta el 40% en el caso de los suelos urbanizables. En efecto, el Ayuntamiento zaragozano queda eximido de la preceptiva autorización autonómica para aplicar el régimen de exención de reservas. En cualquier caso, las mismas críticas afloradas en el momento de aprobación del Decreto-ley se han reiterado con su sucesora: se achaca al Gobierno autonómico su tendencia a afirmarse como Administración urbanística suprema y ejecutiva, como lo demuestra el hecho de la atribución en esta Ley de facultades al Gobierno para concertar el planeamiento de suelos con particulares en un término municipal independientemente de la aquiescencia municipal.

Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón

Como ya se refirió en el Informe de 2007, la creación del *holding* público «Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.» encargado de coordinar y controlar el sector empresarial público de la Comunidad Autónoma quedado a expensas de la aprobación de la correspondiente ley, debido a la insuficiencia de rango del Decreto para cubrir la reorganización de algunas empresas públicas con gran volumen de activos financieros. Esta Ley viene, pues, a colmar la laguna indicada, dando carta de naturaleza legal al nuevo ente especializado en la gestión de este patrimonio empresarial definido por los títulos representativos del capital de titularidad pública. Con esta Ley se eliminan algunos inconvenientes derivados de la distinta naturaleza institucional, del diferente origen normativo y de la adscripción orgánica heterogénea de las muchas empresas públicas y participaciones empresariales de la Comunidad Autónoma, unificándose la tutela patrimonial, financiera y funcional de la Administración autonómica. Al amparo de las cláusulas estatutarias que extienden a la Comunidad Autónoma de Aragón las potestades y prerrogativas legales, fiscales y económicas de la Administración estatal, la Ley predica las mismas reglas, exenciones y reducciones que facilitan las reestructuraciones del sector empresarial del Estado a las operaciones de reestructuración del

sector empresarial de la Comunidad Autónoma, las cuales se declaran no sujetas a la legislación del mercado de valores, ni al régimen de oferta pública de adquisición, ni a ningún tipo de derecho preferente de adquisición, y también se declaran exentas de tributos y beneficiadas de una reducción de aranceles de notarios y registradores. Por otra parte, la Ley resuelve el problema de la disponibilidad de información sobre las inversiones de la Comunidad Autónoma en empresas privadas importantes para el desarrollo territorial y estratégico de la economía aragonesa, y garantiza los controles sobre la actuación de las sociedades mercantiles públicas o participadas por la Administración autonómica. La transparencia en la actuación empresarial pública se asegura previendo la posibilidad de designación de un miembro del órgano de administración de las empresas públicas por la oposición parlamentaria en determinadas circunstancias. No obstante, pocos meses después de la aprobación de la Ley, la 7/2008, de 19 de diciembre, introdujo una modificación en aquélla para extender los supuestos de designación de representantes de la oposición parlamentaria en el resto de empresas públicas y privadas en las que participe de forma minoritaria la Comunidad Autónoma (lógicamente, también en el de la Corporación Empresarial Pública de Aragón recién creada), en cumplimiento de una Proposición no de Ley aprobada por las Cortes de Aragón.

Ley 3/2008, de 22 de mayo, por la que se concede un aval a la entidad Expoagua Zaragoza 2008, S. A.

La trascendencia de la designación de Zaragoza como sede oficial de la Exposición Internacional de 2008 justifica la concesión de un aval de 32.100.000 euros en garantía de un préstamo mercantil concedido por el Instituto de Crédito Oficial, para atender a las obligaciones financieras resultantes del Convenio de Colaboración suscrito con la Administración General del Estado y el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de la citada Exposición Internacional, convenio del que resulta la participación de la Comunidad Autónoma en la tenencia de un 15% de la sociedad mercantil Expoagua Zaragoza 2008, S. A.

Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo

La macabra incidencia del terrorismo de ETA en Aragón ha motivado la aprobación de esta Ley, que viene a completar a las estatales 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, mejorando así el régimen estatal de resarcimientos por actos terroristas. La Ley, al amparo de las competencias estatutarias en materia de acción social, igualdad social, sanidad y salud pública, vivienda, enseñanza (arts. 71.10, 34, 37, 55 y 73), implanta una completa política asistencial incorporando compensaciones económicas y asistenciales para dignificar a las víctimas y sus familias, con el fin de evitar su doble victimización. La Ley dotando de un estatuto específico a los aragoneses que hayan sido o puedan ser víctimas del terrorismo, estableciendo acciones asistenciales de amplia cobertura sanitaria, psicológica y social, indemnizaciones por daños físicos o psíquicos, así como la reparación de daños materiales derivados de un acto terrorista. También se contempla la una serie de disposiciones que establecen beneficios en materia de empleo, vivienda protegida, función pública y fiscalidad, la creación de distinciones honoríficas de la Comunidad Autónoma, el estableci-

miento de ayudas para las personas jurídicas en cuya sede se perpetra un atentado terrorista, así como la posibilidad de otorgar subvenciones a entidades e instituciones que defiendan los valores de la convivencia social y que representen y defiendan los intereses de las víctimas y afectados. La Ley está dotada de efectos retroactivos para beneficiar a las víctimas de acciones terroristas acaecidas desde el 10 de agosto de 1982.

Ley 5/2008, de 7 de noviembre, por la que se autoriza la realización de operaciones de endeudamiento por importe máximo de trescientos cuarenta y dos millones de euros

En virtud de un acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 2008, por el que se eximía de la necesidad de adoptar el plan de reequilibrio financiero previsto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a las Comunidades Autónomas que ejecuten sus respectivos presupuestos para el año 2008 en situación de déficit no superior al 0,75% del PIB regional, y de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 15 de octubre de 2007, que autoriza el programa de inversión en actuaciones productivas de la Comunidad Autónoma de Aragón, esta Ley habilita al Gobierno de Aragón para incrementar el límite de endeudamiento para 2008 hasta un importe de 342 millones de euros.

Ley 6/2008, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, en lo que se refiere a la consideración del Instituto Aragonés de Agua como Administración pública a los efectos de la aplicación de la normativa sobre contratación del sector público

Esta ley modifica la de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón de 2001, en virtud de la cual se creó el Instituto Aragonés del Agua (entidad de Derecho público dedicada fundamentalmente a la ejecución de obras y actuaciones hídricas, la planificación hidráulica autonómica y la recaudación y gestión del canon de saneamiento), con el objeto de considerar legalmente a este último como Administración pública a los efectos de aplicación de la Ley 30/ 2007, de Contratos del Sector Público. La redacción originaria de la Ley que ahora se reforma no era suficientemente clara al respecto, de modo que, en aras del principio de seguridad jurídica, se incluye esta entidad entre aquéllas sometidas en su actividad contractual al más estricto nivel de aplicación de la normativa de contratos del sector público.

Ley 8/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza

Esta Ley adscribe el Consejo de Protección de la Naturaleza (órgano colegiado, consultivo y de participación social creado por la Ley 2/1992, de 13 de marzo) al Departamento competente en materia de medio ambiente del Gobierno de Aragón, al tiempo que adecúa sus funciones y composición a la normativa reguladora del régimen jurídico de los órganos colegiados en la Administración de la Comunidad Autónoma, modificando su funcionamiento interno en aras de una mayor agilidad y operatividad. A tal efecto, la Ley modifica algunas de las funciones encomendadas al Consejo e introduce otras nuevas (por ejemplo, la inclusión en la Memoria anual del Consejo de un informe sobre aspectos relacionados

con la situación del medio ambiente en Aragón), incorpora a la estructura del Consejo un nuevo órgano –la Mesa– para el asesoramiento al Presidente o Vicepresidente en la toma de decisiones, introduce la figura del miembro suplente, y modifica las funciones del Secretario.

Ley 9/2008, de 23 de diciembre, por la que se autoriza al Gobierno de Aragón a prestar un aval a General Motors España, S.L.

La trascendencia para la economía regional de la factoría de General Motors ubicada en el municipio zaragozano de Figueruelas justifica, en estos momentos de crisis financiera y económica, la autorización al Gobierno autonómico para conceder un aval de hasta 200 millones de euros a la citada empresa, con el fin de asegurar su acceso al crédito privado de cara al lanzamiento de la segunda generación del Opel Meriva, comprometida para el primer cuatrimestre de 2010.

Ley 11/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón

Como viene siendo habitual, al amparo de las competencias autonómicas en materia de tributos propios y cedidos, la Ley modifica puntualmente el sistema tributario autonómico para introducir o ampliar los beneficios fiscales dirigidos a los contribuyentes aragoneses más modestos en aras del dinamismo de los mercados financiero e inmobiliario, además de para realizar determinados ajustes en las referencias efectuadas a la normativa tributaria general y actualizar las cuotas relativas a los tributos sobre el juego, que se complementan con una serie de reglas para facilitar fiscalmente el canje entre máquinas recreativas. En particular, se establece una bonificación del 90% de la cuota en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para los arrendamientos de inmuebles destinados exclusivamente a vivienda, bonificación que se suma a la del 100% en el citado impuesto para las primeras copias de escrituras que documenten la modificación del método o sistema de amortización u otras condiciones financieras de los préstamos hipotecarios. Asimismo, se establece un tipo reducido del 0,5% para las primeras copias de escrituras otorgadas para formalizar la constitución de préstamos hipotecarios cuyo objeto sea la financiación de actuaciones protegidas de rehabilitación. Por otra parte, perseverando en modificaciones ya operadas en ejercicios anteriores en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la Ley introduce una reducción total en dicho tributo por el concepto de donaciones a favor del donatario hasta un límite de 300.000 euros, siempre que éste sea el cónyuge o los hijos del donante, de modo similar a cuanto sucede en el concepto de sucesiones. También se reducen en un 97% las adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual del causante para equipararla con la reducción de que gozan las adquisiciones de empresas, negocios o participaciones, porcentaje que se piensa incrementar progresivamente cada año hasta alcanzar el 99% en 2011, al tiempo que se adopta también el plazo de mantenimiento de cinco años para este tipo de transmisiones. Estas medidas tributarias, que pasan a recogerse en los Textos actualizados tributarios de Aragón (tributos cedidos, tasas e impuestos medioambientales propios) se acompañan de una leve modificación del Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.

Por su parte, el Gobierno autonómico ha promulgado un Decreto-ley, el *1/2008 de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes*

para facilitar la actividad económica en Aragón, norma de urgencia que fue convalidada por el Parlamento autonómico el 20 de noviembre. El propósito de este tercer Decreto-ley dictado por el Ejecutivo aragonés al amparo del nuevo Estatuto de Autonomía es facilitar las iniciativas que favorezcan el mantenimiento y la creación de empleo en Aragón, contrapesando las restricciones financieras advertidas en este tiempo de crisis con una reducción de cargas burocráticas para las empresas que ejerzan actividades económicas de interés de la Comunidad Autónoma. En este sentido, las medidas de impulso de la actividad administrativa parten del establecimiento de una obligación para las Administraciones autonómica y local de simplificar, a través del oportuno desarrollo reglamentario, sus procedimientos administrativos mediante la reducción de los plazos de resolución –algo ya efectuado inmediatamente, a través de tres decretos de 23 de diciembre en virtud de los cuales se produjo la adaptación de diversos procedimientos administrativos competencia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo y de Medio Ambiente–. Asimismo, el Decreto-ley establece la necesidad de tramitar por vía de urgencia, hasta el 31 de diciembre de 2009, los procedimientos contractuales relativos con las obras, las concesiones de obra pública y las colaboraciones público-privadas correspondientes a la motivación de la norma de urgencia. También se regula el fenómeno, inspirado en la *Ley 2/2006, de 6 de abril, de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008,* de las llamadas «inversiones de interés autonómico», cuya declaración, efectuada por Gobierno de Aragón en función de la especial relevancia de ésta para el desarrollo económico, social y territorial en la Comunidad Autónoma, acarrea como principal consecuencia la reducción a la mitad de los plazos de los procedimientos administrativos necesarios para el buen fin de la actividad proyectada. Finalmente, y como muestra de la evolución hacia el nuevo paradigma administrativo neopolicial en la línea apuntada por la Directiva 123/2006 de 12 de diciembre, *relativa a los servicios en el mercado interior* (y, en última instancia, por la iniciativa comunitaria *Better regulation*), la medida estrella reside en el reemplazo del mecanismo de la licencia habilitante para el ejercicio de actividades económicas por el de la «declaración responsable» seguida de la posterior inspección administrativa. Complementariamente a estas medidas, y para fomentar el ahorro e inversión en el seno de la Administración autonómica, se establece además la obligación de sus distintos departamentos de informar periódicamente al Gobierno sobre el conjunto de actuaciones proyectadas tendentes a reducir costes e incrementar la inversión en el marco del Decreto-ley.

Otras normas continúan su proceso de tramitación parlamentaria: se trata, en algunos casos, de viejos proyectos (ordenación del territorio, urbanismo) y, en otros, de nuevas iniciativas para adaptar el entramado normativo institucional a las vigentes coordenadas estatutarias (Proyectos de ley del Consejo Consultivo de Aragón y del Presidente y del Gobierno de Aragón), o para regular algunos sectores pendientes de reforma (servicios sociales). Asimismo, se encuentran en fase de elaboración parlamentaria sendas proposiciones de Ley (modificación del Decreto legislativo 1/2001, de 3 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón,* y Ley *de medidas complementarias en la transparencia de la contratación pública en la Comunidad Autónoma de Aragón).*

Relaciones institucionales

Relaciones de alto nivel Estado-Comunidad Autónoma

Tal y como ya se ha comentado, ha habido avances escasamente significativo en las Comisiones bilaterales previstas en el nuevo Estatuto de Autonomía (la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros del art. 109 y la Comisión Bilateral de Cooperación del art. 90). De hecho, la reunión de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación tuvo lugar en el mes de enero, decidiéndose la creación de cuatro grupos de trabajo (seguimiento normativo y prevención de conflictos; participación en organismos estatales; infraestructuras; y asuntos europeos y acción exterior), la alternancia anual de la presidencia, la elaboración del Reglamento de la propia Comisión y el plan de trabajo para los meses ulteriores. El fracaso de la reunión prevista para mediados de año dió pie a la aprobación de una moción en las Cortes de Aragón, a iniciativa de CHA, instando al Gobierno a solicitar la convocatoria de la citada Comisión, lo cual sucedió en diciembre con el resultado de la aprobación del Reglamento de funcionamiento, la composición (seis miembros por cada gobierno) y el ritmo de reuniones (dos al año).

Convenios de colaboración administrativa

La Comunidad Autónoma ha suscrito, a lo largo de 2008, convenios bilaterales de colaboración con diversos Ministerios, tales como el de Vivienda (para la urbanización del antiguo cuartel de Alfonso I en Huesca y poner en marcha las oficinas responsables de la tramitación de ayudas para la rehabilitación de 2.800 viviendas en los cascos urbanos) o el de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (para la financiación y ejecución de las obras de depuración de aguas en 294 núcleos urbanos de la cordillera pirenaica hasta el año 2012, obras incluidas en el Plan Nacional de Calidad de las Aguas).

Conflictividad constitucional

El Gobierno de la Nación no ha impugnado ninguna norma autonómica a lo largo de 2008. Por su parte, el Gobierno de Aragón, ha planteado conflicto positivo de competencias contra el Real Decreto 1089/2007, de 27 de julio, *por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el registro comunitario de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas y la oposición a ellas*. Se prolonga la demora en la resolución del Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente al precepto del Estatuto catalán que regula el Archivo de la Corona de Aragón.

Conflictividad ordinaria

No se han verificado avances significativos en el asunto de la llamada «deuda tributaria», que ya ronda los 600 millones de euros. Queda vacío de contenido el artículo 107.4 del nuevo Estatuto de Autonomía, ante la negativa del Gobierno

central a afrontar una solución bilateral al contencioso de la deuda en el seno de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros, pero también ante la reciente supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio en virtud de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, que ya se ha cifrado en una nueva merma de ingresos tributarios para Aragón de ca. 60 millones de euros anuales. Las Cortes de Aragón aprobaron unánimemente un mandato al Gobierno aragonés de solicitar al Central un anticipo de la deuda, pero el inicio de la redefinición del sistema de financiación autonómica general sirvió de pretexto para desatender la petición aragonesa. Aunque se persevera en buscar una solución por la vía del diálogo, a pesar de encontrarse el asunto *sub iudice*, la posibilidad de un acuerdo parece aún lejana por los efectos extensivos que éste tendría frente a otras Comunidades Autónomas.

Traspasos de competencias y transferencias de medios materiales y personales

El inicio del ejercicio de las competencias en materia de Administración de Justicia ha sido algo tormentoso –como a nivel estatal–, aunque edulcorado con la sentencia de la Audiencia Nacional que estimaba parcialmente el recurso planteado por el Ejecutivo aragonés en 2006, que fue desestimado en Primera Instancia. Así, el Gobierno central ha sido condenado a abonar al aragonés unos 32 millones de euros por gastos sanitarios correspondientes al ejercicio del 2001, último año en que aquél gestionó la asistencia sanitaria. La premura en cerrar las negociaciones para hacer efectivo el traspaso de las competencias asistenciales, pocos días antes de finalizar el año 2001, motivó que el cálculo del gasto farmacéutico y de personal de diciembre del 2001, arrastrase una deuda a favor de la Comunidad que la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional ha reconocido.

Conflictos interautonómicos

El contencioso de los bienes artístico-religiosos pertenecientes a las parroquias de la diócesis de Barbastro-Monzón y retenidos por la diócesis depositaria (Lérida) sigue enquistado.

Una vez concluido el conflicto en sede eclesiástica, tras desestimar el Tribunal de la Rota el último recurso presentado por la Diócesis de Lérida contra el Decreto vaticano que obliga a la devolución de los bienes artísticos a la de Barbastro-Monzón, el problema se ha trasladado íntegramente a las instituciones civiles catalanas, reacias al reintegro inmediato de las piezas a suelo aragonés.

Todas las autoridades canónicas implicadas se han pronunciado ya en favor del regreso de las piezas a la diócesis de Barbastro-Monzón: primero fue el administrador apostólico de la Diócesis y obispo de Tortosa, Xavier Salinas, quien reconoció la propiedad de los bienes de las parroquias aragonesas en una carta abierta a la feligresía. Posteriormente, el mismo Salinas –luego relevado por el nuevo obispo Joan Piris– se personaba en el proceso civil instado en mayo por la asociación cultural Amics del Museu de Lleida ante el Juzgado de Instrucción núm. 4 de la ciudad del Segre, desautorizando la acción reivindicatoria en virtud de la cual se pretende acreditar la propiedad, por usucapión, ya sólo de 83 de las 113 obras depositadas en el museo leridano. Poco después, ambos obispados suscribían un

acuerdo en pos del traslado de las obras a Aragón en un plazo que concluía el 30 de julio –plazo incumplido hasta la fecha de cierre de esta crónica–, reconociendo expresamente la propiedad aragonesa de las piezas. A pesar del cambio de discurso del obispado de Lérida, éste se ve condicionado por la actitud de las instituciones con las que está consorciado en el museo (Generalitat, Diputación provincial, Ayuntamiento y Comarca del Segrià). En efecto, el Consejero de cultura de la Generalitat (Joan Manuel Tresserras, ERC), mostró su reticencia a la salida de Cataluña de las obras sacras en el momento de la firma del acuerdo entre ambos obispados, planteando de nuevo la necesidad de negociar un acuerdo para el mantenimiento de los bienes en el museo de Lérida en régimen de cogestión con la Diócesis aragonesa, fórmula rechazada tanto por la Diócesis oscense como por el Gobierno de Aragón, que exigen la devolución de las piezas como presupuesto necesario para la solución del conflicto.

La Generalitat mantiene el blindaje del museo en virtud de la catalogación administrativa de los fondos del museo, hecha al amparo de la legislación catalana de patrimonio cultural. Abundan los argumentos jurídicos a favor de la posición aragonesa, argumentos que se van conociendo a medida que se sustancian los pleitos entablados ante la jurisdicción civil y la contencioso-administrativa. En este sentido, se han ventilado algunos documentos no aparecidos hasta el inicio de las lides judiciales: un dictamen solicitado en 2001 por la Generalitat al letrado Josep Joan Pintó Ruiz, ex decano del Colegio de Abogados de Barcelona, un informe del Servicio de Museos y Protección de Bienes Muebles del Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña –según el cual el museo de Lérida no figuraba inscrito en el Registro de Museos de Cataluña a fecha de febrero de 2008, careciendo así del reconocimiento legal que le permitiría ampararse en la legislación catalana de patrimonio cultural– y, finalmente, el dictamen recabado por el Gobierno de Aragón en diciembre de 2005 del profesor zaragozano Eloy Colom Piazuelo.

En particular, en este último dictamen se afirma la invalidez de la resolución de abril de 2006 adoptada por la entonces Consejera catalana de cultura Caterina Mieras, por ser ilegal su fundamento, la catalogación de los bienes como parte del patrimonio cultural catalán hecha en 1999. En opinión del profesor Colom, los bienes aragoneses no forman parte de la colección permanente del museo leridano, motivo por el cual no resulta aplicable el precepto de la Ley catalana de patrimonio cultural que exige autorización de la Generalitat para poder disgregar parte de una colección catalogada, precepto que sólo regiría para las 1.697 piezas propiedad de la Diócesis de Lérida. En efecto, el sistema de depósito temporal de bienes culturales quebraría si la Administración autonómica de destino pudiera exigir una autorización administrativa para la restitución de las obras depositadas y eventualmente denegarla, argumentando que han pasado a integrar las colecciones de las entidades depositarias. Por estos motivos, los bienes pueden ser trasladados en cualquier momento por su legítimo propietario –el obispado de Barbastro-Monzón–, como resulta del artículo 63.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, sin que la Administración catalana pueda desautorizar o someter el traslado a condiciones imposibles, a riesgo de convertir unilateralmente un depósito temporal y voluntario en permanente y forzoso (y, con ello, en una expropiación forzosa ilegal).

El caso es que los obstáculos administrativos no hacen sino agravar el problema al alentar el comportamiento táctico del consorcio del museo ilerdense, que actúa en calidad de propietario de las obras, en contra incluso de la voluntad de uno de sus integrantes (el obispado leridano). Un ejemplo de esta postura contumaz a las decisiones eclesiásticas –en el fondo, decisiones de los propietarios de las piezas– viene representada por la cesión al Museo de Philadelphia, autorizada por la comisión ejecutiva del consorcio sin autorización del obispo ilerdense ni de la Diócesis oscense, de sendas piezas valiosísimas (la tabla del Calvario del retablo de San Antonio Abad y la caja sepulcral de Isabel de Aragón) para una exposición sobre arte del siglo XV en la Corona de Aragón a celebrar entre febrero y abril de 2010. Esta cesión obligaba al obispo de Barbastro-Monzón a elevar una queja tanto a su homólogo de Lérida como al nuncio de la Santa Sede en España, Manuel Monteiro de Castro, quien urgió –todavía sin éxito– a la pronta entrega de los bienes y a la revocación de la autorización concedida.

Cabe recordar que el Gobierno de Aragón, no hizo uso del dictamen del profesor Colom para recurrir la resolución de 2006, impugnada sin embargo por el abogado ribagorzano Jorge Español ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Sin perjuicio de su actitud poco propicia a la asunción de protagonismo alguno en el conflicto, el Presidente Marcelino Iglesias ha empezado a mostrar su disposición a intervenir en el asunto, llegando a reclamar a su homólogo catalán la devolución de los bienes –por cierto, en catalán– durante la presentación de la Asociación para el Desarrollo de la Ribagorza Románica en Taüll (Lérida). Las instituciones catalanas continúan en su postura contumaz: análogamente a lo sucedido en 2006, el Parlamento catalán aprobó el 4 de junio una Proposición no de Ley instando al ejecutivo catalán a impedir la disgregación y favorecer la conservación y exposición de las obras litigiosas en el museo leridano, si bien esta vez con el voto en contra de «Ciudadanos de Cataluña», cuyo diputado Antonio Robles denunció la incoherencia de las instituciones catalanas en el supuesto de marras con su política relativa el caso del Archivo de la Guerra Civil.

Actividad reglamentaria

El Gobierno de Aragón no ha ejercido profusamente su potestad reglamentaria en 2008, habiendo promulgado no más de una veintena de Decretos relativos a diversas materias. La importancia cualitativa de las normas aprobadas ha sido desigual, a la vista de los destinatarios afectados y de las materias tratadas. Entre ellas se encuentran genuinos reglamentos ejecutivos de Leyes autonómicas, tales como el de la Ley de pesca (Decreto 25/2008, de 12 de febrero), el del juego del bingo (Decreto 142/2008, de 22 de julio) y el de máquinas de juego y salones (Decreto 163/2008, de 9 de septiembre), el de las empresas de turismo activo (Decreto 55/2008, de 1 de abril), el de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo (Decreto 190/2008, de 7 de octubre). También destaca en este grupo, a pesar de que su denominación no expresa suficientemente el carácter sustancial de la regulación que en el mismo se contiene, el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón (Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón). En efecto, el Registro de solicitantes de Vivienda Protegida constituye un instrumento

fundamental para diseñar políticas de vivienda, y con esta disciplina se pretende lograr una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de este tipo de viviendas protegidas, reduciendo el alto número de renuncias a las adjudicaciones advertido desde su puesta en marcha. A tal efecto, se introduce una plena equiparación entre los requisitos de inscripción y los de adjudicación, evitando la admisión a los sorteos de quienes carezcan de unos ingresos mínimos, además de otras medidas de simplificación documental y flexibilización procedimental para potenciar la vivienda protegida en régimen de alquiler.

Hay otras disposiciones generales de cierta importancia, no estrictamente vinculadas al desarrollo de normas legales: tal es el caso del Reglamento de medidas para el mantenimiento y mejora de los servicios de transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 24/2008, de 12 de febrero), las normas de homologación de los cursos de formación y las de acreditación de las entidades de formación, de los cuidadores y manipuladores de animales, de los adiestradores de los animales de compañía y de los animales potencialmente peligrosos (Decreto 239/2008, de 16 de diciembre), la regulación del potencial de producción vitícola (Decreto 144/2008, de 22 de julio), la norma que dispone la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales y crea un registro de consulta pública (Decreto 53/2008, de 1 de abril) y la creación y regulación del Registro de Empresas Acreditadas en el sector de la construcción en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 93/2008, de 27 de mayo).

Cabe también dar cuenta, sin perjuicio de su dimensión estrictamente interna a la Administración autonómica, de algunas normas relacionadas con la organización administrativa: así, las normas para la ejecución de las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón en el período 2007-2013 (Decreto 37/2008, de 26 de febrero), la regulación del procedimiento de adopción, modificación y rehabilitación de escudos y banderas de los municipios y comarcas de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 233/2008, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón), o la regulación del «Boletín Oficial de Aragón» (Decreto 61/2008, de 15 de abril, en sintonía con lo dispuesto en el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «BOE»). Otras normas gozan de eficacia general.

Son dignas de mención, finalmente, sendas normas de aprobación de diversos instrumentos normativos de carácter administrativo, tales como el Catálogo Aragonés de Residuos (Decreto 148/2008, de 22 de julio) y las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya (Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón).

Actividad administrativa

Estructura administrativa

A lo largo de 2008 se ha completado, de modo algo tardío, la regulación de la nueva estructura administrativa resultante de las elecciones autonómicas de 2007, por medio de la aprobación de la estructura orgánica de tres Departamentos: Sa-

lud y Consumo –y Servicio Aragonés de Salud– (Decreto 6/2008, de 30 de enero), Ciencia, Tecnología y Universidad (Decreto 62/2008, de 15 de abril) e Industria, Comercio y Turismo (Decreto 114/2008, de 10 de junio).

También se han publicado las normas reguladoras de la composición y funciones de diversos órganos de tipo consultivo en el ámbito del medio ambiente: Consejo de la Red Natural de Aragón (Decreto 81/ 2008, de 29 de abril), Comité Forestal de Aragón (Decreto 130/2008, de 24 de junio) y Consejo Aragonés de Vías Pecuarias (Decreto 168/2008, de 9 de septiembre). La regulación del Comité Consultivo para la Protección y Bienestar Animal (Decreto 187/2008, de 23 de septiembre) resulta especialmente digna de nota por cuanto en ella se produce la declaración de las asociaciones de protección y defensa de los animales como entidades colaboradoras de la Administración, abundando en el fenómeno de «hetero-administración» tan frecuente en nuestro entorno en los últimos tiempos. Siempre en el campo de la denominada «Administración corporativa», otro de los fenómenos reseñables es la creación y aprobación de los Estatutos de la Academia de Farmacia «Reino de Aragón» (Decreto 140/2008, 8 de julio).

En línea con otro fenómeno también habitual en el panorama institucional actual, se ha creado una nueva organización administrativa coyuntural, como es la Comisión Aragonesa para la conmemoración del Año Jacobeo 2010 (Decreto 240/2008, de 16 de diciembre). Poco relevantes son, a la vista de los datos, los cambios orgánicos.

Empresas públicas

En 2008 han visto la luz la empresa pública autonómica «Aragonesa de Servicios de Telecomunicaciones, S.A.», encargada de hacer llegar a todo el territorio aragonés la Televisión Digital Terrestre y el acceso a Internet de banda ancha, y dotada de unos 60 millones de euros para desarrollar la red autonómica de infraestructuras de radiocomunicación y fibra óptica prevista por el Plan de Telecomunicaciones hasta 2011. Se trata de la primera sociedad pública nacida en el seno en el seno de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, *holding* al cual se han vinculado las sociedades públicas y mixtas preexistentes en virtud de sendos Decretos (137/2008, de 24 de junio y 215/2008, de 4 de noviembre). Por otro lado, se ha ampliado la participación autonómica en la empresa mixta autonómica-municipal «Promoción del Aeropuerto de Zaragoza, S.A.».

A la vista del Informe de la Intervención General sobre el cierre del ejercicio del 2007 del Gobierno de Aragón, algunas empresas públicas y fundaciones de la Administración autonómica rindieron beneficios («SIRASA», empresa dependiente del Departamento de Agricultura y la Fundación Zaragoza Logística), aunque los medios de comunicación públicos aglutinados en el seno de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión arrojaron cuantiosas pérdidas (más de 50 millones de euros), como también algunas otras sociedades públicas («Turismo de Aragón» 4,5 millones, el «Centro Dramático de Aragón» 1,4 millones y la «Ciudad del Motor de Aragón» 1,2 millones).

No obstante, el traspaso de la titularidad de las acciones del Departamento de

Industria, Comercio y Turismo en diversas empresas públicas a la Corporación Empresarial Pública de Aragón es el hecho más significativo del año en este capítulo, por cuanto supone el relevo en el control de varios proyectos impulsados por Departamentos gobernados por el PAR. Por lo demás, jurídicamente, el asunto revestiría cierto interés de haberse consumado la intención del Gobierno estatal de impugnar la ley de creación de la Corporación ante el Tribunal Constitucional. El motivo aducido por aquél era la exención tributaria prevista en la ley para el traspaso de las acciones, traspaso que habría devengado ca. 18 millones de euros en concepto de Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y de Operaciones Societarias). No obstante, el Gobierno central dejó transcurrir el plazo para formalizar el recurso, ante lo irrazonable de exigir a la Comunidad Autónoma el pago a sí misma de impuestos de los que, por otra parte, la propia Administración estatal está exenta (y la Comunidad Autónoma en virtud del nuevo estatuto).

Comarcas y entidades locales

Continúa el bloqueo de la creación de la trigésimo tercera y última comarca aragonesa, reivindicada por los alcaldes gobernantes de la actual Mancomunidad Central de Zaragoza, declarada de interés comarcal. En 2008, el Gobierno de Aragón sólo se ha avenido a firmar el ya cuarto convenio para destinar 700.000 euros a la citada mancomunidad, cuya transformación en comarca se retrasa, al parecer, por la heterogeneidad de los municipios integrantes de la zona y la inclusión en el nuevo Estatuto de la Ley de Capitalidad diseñada para Zaragoza.

Es precisamente en el entorno de Zaragoza donde se ha escenificado uno de los episodios más curiosos relativos a la Administración local. Como se recordará, el más reciente municipio aragonés (Villamayor de Gállego), escindido de Zaragoza tras un largo pleito, retomó la senda de la agregación a la capital tras las elecciones de 2007. Pues bien, la encuesta de opinión ciudadana prevista por el consistorio sobre esta cuestión fue suspendida, como en anteriores ocasiones, por el Gobierno de Aragón, al entender éste que se trata de una consulta popular de las reguladas en el artículo 157 de la Ley de Administración local de Aragón. El Ayuntamiento de Villamayor de Gállego, gobernado por el PSOE con mayoría absoluta, reaccionó aprobando un acuerdo en pos de la anexión a Zaragoza, contra la férrea oposición de los militantes del PAR. El acuerdo fue correspondido por el Ayuntamiento de Zaragoza, también proclive a la agregación, pero esta vez con los votos a favor de PSOE, PAR e IU y la oposición de PP y CHA, lo que afloró ciertas tensiones en el PAR. En suma, la propuesta de agregación de Villamayor de Gállego a Zaragoza (y, con ella, la recuperación del 10% del suelo de la capital aragonesa perdido con la independización) ha iniciado el proceso administrativo inverso al emprendido hace más de una década y sólo dos años desde que el proceso se hizo efectivo.

Por lo demás, de vuelta al ámbito comarcal, la transferencia del primer bloque de competencias del Gobierno de Aragón a las comarcas se percibe ya con intensidad, al haber éstas duplicado su gasto de personal en sus apenas cinco años de existencia. En 2008, el gasto de personal alcanzó los ca. 50 millones de euros, por encima del 35% del presupuesto total de las comarcas. En total, las comarcas ara-

gonesas cuentan ya con más de 2.000 empleados en diversos sectores de competencia comarcal (acción social, cultura, deporte, juventud, turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos, protección civil), y empiezan a crear empresas públicas de servicios. Además, proliferan los directivos y el personal eventual de asesoramiento, a imagen de cuanto sucede en la Administración autonómica, siendo ya un fenómeno generalizado el salario de los presidentes comarcales.

Política económica y fiscal

El impacto de la crisis económica se ha dejado notar en la Administración autonómica, hasta el punto de que el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo se vio forzado a recortar el gasto presupuestado para el ejercicio 2008, en unos 100 millones de euros, con el fin de afrontar un descenso en la recaudación por ingresos tributarios de hasta el 40%. El endeudamiento de la Comunidad, según revelan datos del Banco de España y del propio Gobierno de Aragón (a través de un informe de junio de 2008 remitido a las Cortes de Aragón) ronda los 1.500 millones de euros, de los que casi 300 corresponden a las empresas públicas autonómicas y organismos públicos dependientes de la Administración autonómica, de entre los que destaca Aramón (el gestor de las estaciones de esquí públicas de la Comunidad), «Suelo y Vivienda de Aragón, S.A.», las plataformas logísticas «Pla-Za» y «PlHus», el Instituto Aragonés del Agua (responsable del Plan de Depuración), el Instituto Tecnológico de Aragón y la Fundación Jaca 2007, todos ellos responsables de importantes inversiones en el territorio.

La crisis económica ha puesto en evidencia la excesiva dependencia tributaria de las Comunidades Autónomas del sector inmobiliario. Tampoco están rindiendo los frutos esperados los impuestos ambientales propios de la Comunidad, los cuales, en su segundo año de aplicación, aportaron a las arcas públicas 15,4 millones de euros, 4,3 por debajo de la consignación presupuestaria. En todo caso, el margen de la Comunidad para reaccionar frente a la crisis es muy escaso, más aún si se tiene en cuenta el ya comentado descenso en la inversión estatal en Aragón (un recorte de ca. 143 millones de euros para 2009, un 10% de lo percibido en 2008, con la excusa oficial de la finalización de la Exposición Internacional).

Política social

El despliegue de los medios asociados a la aplicación de la «Ley de la dependencia» sigue padeciendo retrasos notables. De las más de 21.000 solicitudes recibidas, más de la mitad de los aragoneses con derecho a prestación no la percibió a lo largo del año, y sólo la mitad de los grandes dependientes y dependientes severos de grado II las perciben. Aunque el porcentaje de grandes dependientes es mucho mayor en Aragón que en el conjunto del Estado, ya se ha advertido cómo el número de personas dependientes que requerirá atención asistencial doblaba en 2008 las previsiones del Gobierno de Aragón, Comunidad que ocupa el octavo puesto en cuanto al mayor número de personas que no reciben ayudas teniendo derecho a ello. La reivindicación de las autoridades autonómicas en este sen-

tido se centra en que el sistema de cofinanciación de las prestaciones debe dar entrada a criterios de distribución territorial de la población, para impulsar definitiva y adecuadamente el desarrollo del sistema.

Asimismo, y en la línea de otras Comunidades Autónomas y al amparo del aval que el Tribunal Constitucional viene dando a este tipo de medidas (STC 239/2002, de 11 de diciembre), se han mejorado un año más las pensiones no contributivas (Decreto 210/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, y de los beneficiarios de pensiones por ancianidad y enfermedad).

Urbanismo y ordenación del territorio

A lo largo de 2008, y tras varias negociaciones fallidas en pos de la adquisición de terrenos en diversos municipios, la empresa promotora del proyecto «Gran Scala» (el complejo de juego y ocio de Los Monegros) lograba concretar la ubicación definitiva del recinto en el municipio monegrino de Ontiñena (Huesca), mientras el Gobierno se apartaba a un discreto segundo plano, dada la acerba oposición que el proyecto suscita en varios medios políticos y sociales de la Comunidad.

Política hidráulica

En el capítulo de las obras hidráulicas, cabe saludar ciertos avances puntuales. El embalse de El Val (24 hm^3), única infraestructura que ha cumplido los plazos de construcción previstos en el «Pacto del Agua», entraba en servicio tras once años de haber finalizado las obras de su construcción, una vez implantado el plan de seguridad del embalse y constituida la Junta Central de Usuarios, y a pesar de hallarse pendiente de ejecución el plan de restitución territorial de su zona de influencia. También se despeja el futuro del embalse de Montearagón, que podría entrar en funcionamiento a lo largo de 2010 (47 hm^3), y del que depende la garantía del suministro de Huesca. Por su parte, se han iniciado las obras del embalse de Mularroya (103 hm^3), destinado al abastecimiento y riego de la zona del Bajo Jalón y al mantenimiento del caudal ecológico de los ríos Jalón y Grío. Otros embalses, acaso debido a la integración de la cartera de Medio Ambiente en el nuevo Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, demoran los plazos comprometidos, como sucede en el caso del recrecimiento de Yesa hasta la cota media y el replanteado embalse de Biscarrués (35 hm^3). Los motivos de la demora son distintos en los casos del embalse de San Salvador (133 hm^3), donde ha surgido una controversia entre los regantes respecto del convenio de cofinanciación con la Confederación Hidrográfica del Ebro, y del recrecimiento de Santoles, paralizado por problemas geológicos imprevistos.

No obstante, y dejando aparte el episodio del «ministrasvase» expuesto más arriba, otras dos son las cuestiones que han centrado la atención institucional en materia hidráulica. La primera es la propuesta formulada por el vicepresidente

José Ángel Biel (PAR) en el sentido de que la Comunidad aragonesa ejecute las obras hidráulicas del «Pacto del Agua» declaradas de interés general, bajo el modelo seguido en el plan de depuración, y gestione además la reserva hídrica estatutaria de 6.550 hm^3 para uso exclusivo de la Comunidad Autónoma. Esta propuesta, amparada en los precedentes de gestión autonómica advertidos en otras cuencas intercomunitarias (Andalucía y el Gualdalquivir, Castilla y León y el Duero), ha encontrado cierto rechazo entre las formaciones de la oposición (PP, CHA e IU) en lo que se refiere a la gestión de la reserva hídrica.

La segunda de las cuestiones hídricas interesantes se centra en torno al proceso de elaboración del nuevo Plan Hidrológico de la Demarcación del Ebro, iniciado con la definición del previo esquema de temas importantes, documento participativo de cuyo contenido se desprenden las futuras líneas de la planificación. En efecto, las comunidades de regantes elevaron a la Confederación Hidrográfica del Ebro (por cierto, en cuya presidencia se produjo un relevo a favor del anterior Comisario de Aguas) sus propuestas reclamando la construcción de nuevos embalses, la ampliación y consolidación de zonas regables y, en algunos casos, la puesta en funcionamiento de trasvases entre afluentes. Las propuestas piden el recrecimiento del embalse de Biscarrués hasta 192 hm^3, la construcción de una presa compensatoria del abandono de la de Jánovas y de dos presas en el Alcanadre, el recrecimiento del embalse de Yesa, la inscripción de derechos concesionales del Ésera y el Noguera Ribagorzana a favor del Canal de Aragón y Cataluña (que carece de concesión tras un siglo de funcionamiento), el aumento la superficie regable del sistema del Canal Imperial, la instalación en su red de varias minicentrales hidroeléctricas y la adaptación del cauce principal para la navegación, el revestimiento o entubamiento de los acueductos del Canal de Tauste, entre otras muchas actuaciones. Lo cierto es que en los vigentes planes de cuenca (1998) y nacional de regadíos (2001) se previeron transformaciones para aumentar las actuales ca. 908.000 hectáreas regables por encima de las 1.300.000 hectáreas, cifra que hoy es inviable a la vista del déficit estructural de suministro que padecen más de dos tercios de los regadíos de la demarcación del Ebro.

Y, a pesar de esta realidad fáctica, ya se anuncia que el futuro plan hidrológico de la demarcación supondrá la revisión, y acaso el descarte, de algunas obras hidráulicas pendientes de ejecución en la Comunidad. Con este presagio entra en crisis el Pacto del Agua, demostrando su falta de vigencia al menos en lo referido a los embalses de menor entidad: en efecto, casi una veintena de obras del Pacto del Agua (el recrecimiento de La Tranquera y los embalses de El Batán, Las Parras, Siscar, El Pontet, Trasobares, Valcodo, Carabán, Biota, Espeso, La Pimienta, Valcodo o Las Umbrías, todos ellos proyectos de tamaño inferior a los 10 hm^3) corren el riesgo de ser desechados por no demandados o inviables desde el punto de vista social, económico o ambiental. Recuérdese que, en cumplimiento de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, se exige un estudio de viabilidad de todos los proyectos de interés general anteriores a 2005 y cuya ejecución no haya iniciado. Definitivamente está calando la idea de que la regulación no es el único resorte para el aumento de la disponibilidad de recursos hídricos, sino que ha de darse cabida en la política hidráulica a otras estrategias de ahorro y eficiencia.

Situación de los partidos políticos

Las crisis abiertas en algunos partidos tras los procesos electorales de los últimos dos años se han cerrado sin demasiado estrépito: en el caso del PP, se resolvía la sucesión de Gustavo Alcalde con la presidencia de Luisa Fernanda Rudi, además de los correspondientes cambios en las jefaturas provinciales. Por su parte, CHA terminaba su proceso de renovación orgánica con la exigua victoria del «sector oficialista» –capitaneada por la nueva presidenta, Nieves Ibeas– sobre el sector crítico, provocando la división interna y definitiva disolución de la corriente interna de opinión radical Puyalón y a pesar de la readmisión de Chobenalla.

Actividad del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Según las estadísticas del tercer trimestre de 2007 del Consejo General del Poder Judicial, los juzgados aragoneses tienen pendientes de ejecutar casi 39.000 sentencias firmes. La jurisdicción Civil es la que más trabajo acumula, con más de 30.000 fallos por ejecutar. Según los informes del Consejo General del Poder Judicial, sólo Navarra tiene una tasa de congestión más baja que Aragón. Aragón figura entre las comunidades donde el sistema funciona con más eficacia. Por jurisdicciones, la Civil es la que más trabajo arrastra en las tres provincias. Los juzgados zaragozanos mantienen abiertas 25.719 ejecuciones, los de Huesca 3.288 fallos, y los de Teruel 1.480. En el orden penal, los retrasos son más preocupantes, acumulándose casi 5.000 sentencias por ejecutar. La jurisdicción contencioso-administrativa no arrastra tantas demoras, ya que solo son 31 los expedientes de ejecución por resolver. Aragón es la segunda Comunidad española más eficaz, solo por detrás de Navarra. La tasa de pendencia de de los juzgados penales zaragozanos es de 0,36, muy por debajo de la media nacional, situada en 0,70. La situación es muy distinta en los órganos de lo Penal de la provincia de Huesca, que ocupan la segunda peor posición a nivel nacional, con una tasa de 1,31.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 67

Composición:

Partido Socialista Obrero Español: 30

Partido Popular: 23

Chunta Aragonesista: 4

Partido Aragonés: 9

Izquierda Unida: 1

Composición de la Mesa:

Presidente: Francisco Pina Cuenca (PSOE)

Vicepresidenta Primera: María Teresa Pérez Esteban (PSOE)

Vicepresidente Segundo: Miguel Angel Lafuente Belmonte (PP)

Secretaria Primera: María Herrero Herrero (PAR)

Secretaria Segunda: Ana María Grande Oliva (PP)

Estructura del gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

Consejería de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

Consejería de Política Territorial, Justicia e Interior: Rogelio Silva Gayoso (PAR)

Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Alberto Larraz Vileta (PSOE)

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Alfonso Vicente Barra (PSOE)

Consejería de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarta (PSOE)

Consejería de Salud y Consumo: Luisa María Noeno Ceamanos (PSOE)

Consejería de Industria, Comercio y Turismo: Arturo Aliaga López (PAR)

Consejería de Educación, Cultura y Deporte: María Victoria Broto Cosculluela (PSOE)

Consejería de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR)

Consejería de Ciencia, Tecnología y Universidad: María Pilar Ventura Contreras (PSOE)

Consejería de Servicios Sociales y Familia: Ana María Fernández Abadía (PSOE).

Tipo de gobierno

Mayoritario de coalición, apoyado por PSOE-PAR: 39 diputados

Composición del gobierno

Coalición PSOE (Presidencia y 8 Departamentos)-PAR (Vicepresidencia y 3 Departamentos).

Cambios en el gobierno

María Victoria Broto Cosculluela relevó a Eva Almunia Badía como Consejera de Educación, Cultura y Deporte, y fue relevada a su vez por María Pilar Ventura Contreras como Consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Proposición no de Ley núm. 1/08 sobre la conversión de la carretera autonómica A-222 en vía rápida.

Proposición no de Ley núm. 3/08 instando al Gobierno de Aragón a que se posicione en contra de aceptar los trasvases, como medio posible, para hacer frente a la sequía y a la escasez de agua, en el próximo pleno del comité de las regiones.

Proposición no de Ley núm. 9/08 sobre el compromiso contra el trasvase del Ebro, y en favor del desarrollo del autogobierno y la inversión del estado en Aragón.

Proposición no de Ley núm. 14/08 instando al Gobierno de Aragón a dirigirse al Gobierno central para expresar su oposición al traslado de la brigada de refuerzo contra incendios forestales ubicada en Daroca (Zaragoza) y solicitar la ampliación de medios, equipos y brigadas para la prevención de incendios.

Proposición no de Ley núm. 24/08 relativa a la planta de Opel España en Figueruelas (Zaragoza).

Proposición no de Ley núm. 26/08 sobre la ley del ruido.

Proposición no de Ley núm. 29/08 sobre la propuesta de nuevo trasvase del Segre (cuenca del Ebro) al Llobregat (cuencas internas de Cataluña).

Proposición no de Ley núm. 30/08 sobre la financiación de la red Natura 2000 con fondos europeos.

Proposición no de Ley núm. 35/08 sobre medidas de apoyo a la utilización eficiente de los usos urbanos del agua.

Proposición no de Ley núm. 36/08 sobre la devolución de la deuda tributaria.

Proposición no de Ley núm. 38, 114 y 139/08 sobre el desdoblamiento de la N-232 (tramo El Burgo de Ebro-Alcañiz-Mediterráneo).

Proposición no de Ley núm. 41/08 sobre la transferencia de agua en Cataluña.

Proposición no de Ley núm. 43/08 sobre las obras hidráulicas en Aragón.

Proposiciones no de Ley núm. 49 y 55/08 sobre la reapertura de la línea internacional de ferrocarril Zaragoza-Canfranc-Pau al tráfico de viajeros y mercancías.

Proposición no de Ley núm. 56/08 sobre la política general e institucional en las relaciones con el Gobierno de la Nación.

Proposición no de Ley núm. 63/08 sobre las obras del Pacto del Agua.

Proposición no de Ley núm. 66/08 sobre la creación del Instituto Tecnológico del Calzado.

Proposición no de Ley núm. 67/08 sobre los servicios de los trenes Avant.

Proposición no de Ley núm. 69/08 sobre la pérdida de vigencia del Real Decreto-ley que ampara el trasvase del Ebro a Barcelona.

Proposición no de Ley núm. 73/08 sobre medidas para la defensa de los derechos de los aragoneses en relación con el agua.

Proposición no de Ley núm. 74/08 sobre la participación de las empresas participadas por la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.

Proposición no de Ley núm. 94/08 sobre el desmantelamiento de las estaciones de tren numerosos municipios aragoneses.

Proposición no de Ley núm. 98/08 sobre la garantización del cumplimiento de los pliegos de condiciones, las obligaciones laborales y salariales de los trabajadores por parte de las empresas concesionarias de servicios externalizados.

Proposición no de Ley núm. 101/08 sobre el cumplimiento del plan de actua-

ción específico para Teruel referente al apoyo I+D+I para productos agroalimentarios.

Proposición no de Ley núm. 102/08 sobre el balance y cuentas económicas de la Expo 2008.

Proposición no de Ley núm. 105/08 sobre infraestructuras para las nuevas titulaciones de la Universidad de Zaragoza.

Proposición no de Ley núm. 113/08 sobre los bienes del Real Monasterio de Santa María de Sijena pendiente de resolución en el Tribunal Constitucional.

Proposición no de Ley núm. 115/08 sobre antenas de telefonía móvil.

Proposición no de Ley núm. 125/08 sobre el proyecto de ley de función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Proposición no de Ley núm. 130/08 sobre la atención a los discapacitados intelectuales.

Proposición no de Ley núm. 134/08 sobre investigación, desarrollo e innovación.

Proposición no de Ley núm. 143/08 sobre implantación de *software* libre y de fuentes abiertas.

Proposición no de Ley núm. 145/08 sobre la Comisión mixta de asuntos económico-financieros.

Proposiciones no de Ley núm. 157, 167 y 169/08 sobre la autovía A-40 entre Teruel y Cuenca.

Proposición no de Ley núm. 159/08 sobre regulación de funciones y aptitudes del personal de control de acceso a establecimientos de espectáculos o recreativos.

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

No ha habido

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón

XXXX

Cámara de Cuentas

Continúa el bloqueo de su constitución, debido, al parecer a desencuentros entre los grupos parlamentarios a la hora de reconfigurar la titularidad de esta institución prevista en la Ley de 2001. En efecto, el modelo originario se basa en la figura del Auditor General, inspirada en la del Maestre Racional medieval (creado en 1285 por Jaime II para controlar la gestión del patrimonio regio) y similar al Justicia de Aragón. Los grupos que sustentan el Gobierno autonómico se han mostrado proclives a la redefinición del modelo en pos de uno colegiado, que reproduzca el panorama parlamentario.

El Justicia de Aragón

Informe Anual de 2007, 8 de abril de 2008.

Informe Anual sobre la situación de los menores en Aragón, 8 de abril de 2008.

Informe Especial sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del Ordenamiento jurídico aragonés, 8 de abril de 2008.

Declaraciones institucionales

Declaración institucional consensuada por todos los grupos parlamentarios con motivo del día mundial de la discapacidad, de 4 de diciembre de 2008.

Leopoldo Tolivar Alas

La reedición de la coalición de gobierno

Estabilidad «versus» nuevo Estatuto

Tras año y medio de separación, las fuerzas que, coaligadas, habían formado y sostenido al Gobierno de la anterior legislatura, reeditaron el pacto de 2003 dejando atrás divergencias programáticas importantes y desavenencias estratégicas que, por ejemplo, habían impedido en 2007 la aprobación de la Ley anual de Presupuestos con la inexorable prórroga de los del ejercicio anterior.

Paradójicamente –o quizá por un sentido de responsabilidad política ante una situación económicamente dificultosa– las fuerzas de oposición que habían echado abajo el proyecto presupuestario, auxiliaron en la asamblea legislativa al Ejecutivo para que pudieran aprobarse, primero el 25 de abril, una Ley para cubrir los compromisos asumidos en el Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias con la Federación Asturiana de Empresarios y las organizaciones sindicales, firmado por el Gobierno del Principado el 4 de enero de 2008 y, posteriormente, el 13 de junio, otra Ley-medida de crédito extraordinario y de suplementos de crédito para la ejecución de infraestructuras y equipamientos básicos en distintos municipios, además de otras cuestiones funcionariales y tributarias urgentes que venían padeciendo las limitaciones de la prórroga presupuestaria.

El nuevo pacto, efectivo a final de año, reproduce también la anterior distribución numérica de Consejerías entre PSOE e IU, si bien aunque la coalición de izquierdas recupera el campo del Bienestar Social y la Vivienda, pierde el Área de Justicia e Interior, con muchos contenidos más en la actualidad tras la efectividad de las correspondientes transferencias. A cambio, IU se hace con la cartera de Medio Rural y Pesca. La alteración, materializada por Decreto 35/2008, de 26 de noviembre, del Presidente del Principado ha supuesto, sin variar el número, readecuar las Consejerías con las siguientes denominaciones y cometidos inherentes: Presidencia, Justicia e Igualdad; Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno; Economía y Hacienda; Educación y Ciencia; Cultura y Turismo; Bienestar Social y Vivienda; Salud y Servicios Sanitarios; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras; Medio Rural y Pesca e Industria y Empleo.

Las lógicas concesiones a la fuerza coaligada han llevado, como curiosidad, a deshacer la que fuera novedosa unión entre el Medio Ambiente y el Medio Rural, en la que, confesadamente, se inspiró el Presidente Rodríguez Zapatero para crear el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Para proceder a esta reestructuración, se aprobó, lo que parece una medida

ágil y acertada, la modificación del art. 8 de la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado, que establecía rígidamente que «la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General». Tras la reforma que ha precedido al último cambio en el Gabinete, la exigencia formal se ha deslegalizado rebajándose un mero Decreto del Presidente del Principado de Asturias, como ocurre en el ámbito estatal y en la mayoría de las Comunidades Autónomas. El cambio, además, evitará la inadecuada práctica que se venía siguiendo en Asturias de que las sucesivas leyes de Presupuestos tuvieran que incluir cláusulas para autorizar al Presidente a realizar estas variaciones en su propio equipo.

El que el PSOE, por razones de estabilidad y por afinidad política relativa, optara por IU como socio de Gobierno –algunas voces en la región reclamaban otra aritmética–, ha acarreado, casi automáticamente, el dar por finiquitados los trabajos de reforma del Estatuto de Autonomía, inicialmente pactados con el PP en una negociación sólo al final rota pero que presagiaba una fácil reanudación en la presente legislatura donde, además, la fuerza conservadora llevaba en su programa electoral, como cuestión prioritaria, la aprobación de un nuevo texto estatutario. Además, reemprender esa negociación parece misión imposible dado que, matemáticamente, sólo la suma de los diputados de las dos fuerzas mayoritarias pueden sacar adelante cualquier modificación del Estatuto y no parece muy viable ni que se llegue a un acuerdo de todo el arco parlamentario, dadas las diferencias ostensibles entre populares e IU ni que esta formación admita una *infidelidad* temporal de su socio con el PP para sacar adelante la ampliación competencial, quedándose al margen de la negociación.

Otras divergencias

Tampoco las dos fuerzas que forman el nuevo Ejecutivo tienen suficientes puntos de encuentro ante una reforma del Estatuto, aunque, pragmáticamente, no es asunto de excesiva relevancia dado que la suma de sus votos nunca va a permitir dicha modificación. En todo caso las cuestiones identitarias, el ya cansino asunto del tratamiento legal del bable o los derechos y políticas sociales a incluir en un nuevo texto siguen alejando a socialistas e IU.

En el plano de la gestión ordinaria tampoco el nuevo pacto ha sido un bálsamo con efectos taumatúrgicos sobre divergencias acusadas ya reseñadas en informes de años precedentes, particularmente en el campo ambiental, como es el caso de la construcción de una planta incineradora de residuos en el vertedero central de Serín o el anegamiento de parte de un espacio natural protegido a costa del embalse previsto en Caleao.

Sobre este último asunto, en el debate de política general sobre el estado de la región, celebrado a finales de septiembre, se visualizó la distancia entre dos formaciones que comenzaban a fraguar el pacto de gobierno pero que, en tal cuestión, no sólo lograron acercar posturas sino que escenificaron una absoluta falta de sintonía: IU pactó con el PP una Resolución que insta al Ejecutivo autonómico a trasladar al Gobierno del Estado, competente en última instancia sobre dicha infraestructura hidráulica, «la posición del Parlamento asturiano de consi-

derar que el previsto embalse de Caleao resulta innecesario, inadecuado y obsoleto en el marco de la nueva cultura de gestión del agua impulsada por la Directiva Marco del Agua...» Todo ello implicaría, entre otras, el desarrollo de medidas alternativas al mencionado embalse, como la promoción del ahorro y uso racional del agua; la mejora de la eficiencia de las redes de distribución, identificando los puntos de pérdida y renovando las redes deterioradas; la implantación de tarifas por tramos y por sectores que bonifiquen el ahorro y penalicen el consumo excesivo; la aplicación de usos alternativos para las aguas residuales depuradas; la promoción del uso eficiente del agua en la industria, apoyando auditorías de consumo: el estudio exhaustivo de las posibilidades de captación y calidad de las aguas subterráneas y de las posibilidades de aprovechamiento del agua de mina y la aplicación del Código Técnico de Edificación para incorporar métodos de ahorro en los domicilios y locales públicos.

Cultura

Efemérides de 2008

Los eventos culturales que debían celebrarse en 2008, al coincidir los doce y once siglos de las cruces de orfebrería prerrománica, símbolos de Oviedo y Asturias, los cuatro siglos de la Universidad de Oviedo y el bicentenario de la Declaración Soberana de guerra a Francia por la Junta General del Principado, resultaron de una austeridad censurable, ante la falta de coordinación de las instituciones implicadas. Algunos ciclos, meritorios, de conferencias, alguna exposición y la declaración eclesiástica de «Año Santo» para la diócesis fueron las celebraciones que quedarán para la posteridad. Como compensación de tan escasa inversión y de tan lamentable falta de una política consorciada para el 2008, en agosto comenzó a ponerse en circulación la candidatura conjunta de Oviedo, Gijón y Avilés a Capital Europea de la Cultura 2016, en dura pugna con otras iniciativas, tras haberse desechado, en el año 2000, solicitar el mismo reconocimiento, con mucho mayor fundamento, para el vencido año 2008.

Patrimonio Gastronómico

Aunque sea cuestión aparentemente anecdótica, debe reseñarse como ejemplo de consenso, que el 13 de junio entró en la cámara una Proposición no de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre consideración de la gastronomía asturiana como patrimonio cultural inmaterial. Lógicamente, se aprobó por unanimidad el 3 de octubre, en estos términos: «La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a favorecer la significación de la gastronomía asturiana como parte integrante de la cultura de nuestra Comunidad Autónoma y a propiciar que sea recogida, documentada, debidamente protegida y puesta al servicio de los investigadores e investigadoras y de la ciudadanía. Asimismo, insta al Consejo de Gobierno a que, en el menor tiempo posible, impulse la reforma de la Ley del Principado de Asturias de Patrimonio Cultural que haga posible su

incorporación como parte integrante del patrimonio cultural inmaterial asturiano y, en ese marco, tras la formalización de dicha reforma, incoe el expediente de declaración de la gastronomía asturiana como Bien de Interés Cultural Inmaterial».

Elecciones Generales

Pese a la disparidad entre comicios estatales y autonómicos, que en Asturias alcanza incluso a la diferencia en las circunscripciones (la sola provincial en los primeros y tres demarcaciones en los segundos), no dejan de ser interesantes los resultados registrados en Asturias en las Elecciones Generales celebradas el 9 de marzo de 2008, en las que el PP, ganador de anteriores convocatorias, presentaba como cabeza de lista al Congreso de Diputados al alcalde de Oviedo, Gabino de Lorenzo, quien rige el Ayuntamiento de la capital desde 1991 con mayoría absoluta.

El cambio de escala política de un líder que viene cultivando entre su electorado el localismo se saldó con una derrota sin paliativos y una renuncia al escaño. A escala regional, su visión beligerante del «cerco a Oviedo», era imposible que vendiera como en la capital. Incluso en ésta, los votantes han tenido una actitud diferente a lo que suele acontecer en los comicios locales: el 39,28% y los más de 53.000 votos socialistas, son un dato destacable, aunque aún lejos del 50,29% y los 68.000 votos populares. Pero es que, en las elecciones locales, el voto conservador suele estar diez puntos por encima.

En toda la circunscripción provincial el PSOE rebasó los 310.000 sufragios (46,26%) y el PP los 282.000 (42,08%), aunque tal diferencia no rompe el empate a cuatro en número de escaños; igualdad que sólo se da en el Congreso, porque, en la Cámara Alta, los socialistas obtuvieron tres senadores frente a uno de los populares.

Izquierda Unida-Bloque por Asturias-Los Verdes obtuvo algo más de 49.000 papeletas al Congreso (7,35%), en tanto que la novedosa Unión, Progreso y Democracia se estrenó con 9.400 votos válidos (1,4%). Las demás formaciones concurrentes –nueve– no llegaron más allá, en el mejor de los casos, del 0,26% lo que da idea del escaso peso de las siglas autóctonas, al menos en estas elecciones.

Datos económicos de la Comunidad

Llaman poderosamente la atención algunos de los datos que en los últimos días del año se hicieron sobre la evolución económica de la región. Concretamente los obtenidos del cruce entre los laborales y los demográficos. Cuando en España se ha superado la barrera de los tres millones de desempleados, en Asturias, como era de esperar a poco que se observe el tejido social y las fuentes de trabajo, la crisis condenó al paro a 5.363 personas en diciembre con lo que el Principado rebasó los 63.600 desempleados. Cifra que los expertos consideran alarmante, en sí misma y comparativamente con la media del país, que aquí se duplica.

Pero aunque todos los sectores productivos asturianos –escasamente diversificados en términos relevantes– hayan mandado contingente a la desocupación,

evidentemente, la construcción, ha arrojado al final de 2008 un incremento de dos mil parados; en tan sólo un mes. Y en el análisis de las cifras oficiales, se observa que el paro, por ejemplo, ha castigado más duramente al municipio de Oviedo que al de Gijón, por tradición más industrial. Concretamente, en un punto más (8,6% frente a 7,6%). Avilés igualó el porcentaje de la capital y, en los extremos de la Asturias central, Mieres no llegó a tocar el 6% de incremento, mientras que Siero y Langreo rebasaron el 10%.

Reflejada la línea del crecimiento del paro, si se configura el aspa con la del movimiento poblacional, en Asturias, donde el crecimiento en habitantes es casi irrelevante –no así su envejecimiento–, en 2008, el concejo ovetense sumó 4.069 nuevos vecinos, prosiguiendo una escalada iniciada hace ocho años, en los que el municipio se ha incrementado en 24.000 personas por el mayor aguante del sector servicios y por el desarrollo urbanístico y las políticas de vivienda, ahora en cuestión.

Por su parte, la Encuesta de Población Activa (EPA) del último trimestre de 2008, elaborada por el oficial Instituto Nacional de Estadística (INE), ha corroborado que aunque la crisis esté causando en España un efecto más devastador en el mercado laboral que en economías similares en recesión (el paro aumentó en un año en 1,28 millones de personas, hasta superar los 3,2 millones, destruyéndose más de 620.000 puestos de trabajo), en Asturias, excepcionalmente, se terminó el ejercicio 2008 con unas cinco mil personas empleadas más que en el año anterior. Eso no significó que el paro no aumentara, aunque menos que en el resto del país. Lo peor es la tendencia, porque la EPA registra en el último trimestre de 2008 un brusco declive del empleo en la región: entre septiembre y diciembre, el número de asturianos con ocupación bajó en 20.500 y el paro se elevó casi un 30 por ciento, alcanzando las 48.900 personas demandantes de trabajo (21.400 varones y 27.500 mujeres).

Por sectores productivos, el estudio del INE hace el siguiente desglose de la pérdida de ocupación laboral: 3.300 en el campo, 5.400 en los servicios, 5.600 en la construcción y, batiendo todos los registros, por encima incluso del declive edificatorio, 6.100 en la industria. Igualmente, los datos procedentes de los servicios de empleo han destacado que más de cuarenta mil familias asturianas viven del subsidio de desempleo.

Financiación

Como en todas las Comunidades Autónomas, Asturias, temiendo verse malparada en el nuevo modelo de financiación autonómica, no sólo anunció su oposición a fórmulas que primaran en exclusiva el crecimiento poblacional, sino que, con el Presidente Álvarez Areces a la cabeza, intentó liderar lo que algunos medios llamaron, con cierta imprecisión geográfica, el «Frente del Noroeste». Concretamente, el 1 de agosto, los responsables financieros de seis Comunidades Autónomas que compartían criterios similares sobre lo que no debía ser el nuevo modelo, se reunieron en un Curso de Verano en La Granda (Gozón). Castilla y León, Extremadura, Galicia, Aragón y Cantabria, además del Principado, anfitrión para la ocasión, lanzaron un mensaje al Gobierno central para pactar un modelo justo y equitativo.

Como suele ocurrir, la conjunción tiende a disolverse cuando se pasa de oponerse a algo –en este caso a lo deducible del Estatuto de Cataluña– a aportar en positivo algo propio. Al abrirse la vía *alegatoria*, cada Comunidad singularizó su problemática con lo que el «Frente» fue perdiendo consistencia y cohesión. En Asturias, se han defendido como variables razonables el envejecimiento poblacional o la dispersión geográfica, dado que la pérdida de población es un hecho aparentemente irreversible. En algún momento llegó incluso a esgrimirse el impacto de la reconversión industrial, aunque tal propuesta rápidamente se retiró ante los esfuerzos pasados del Estado para paliar la crisis de los sectores productivos tradicionales de Asturias, particularmente a través de las prejubilaciones de miles de trabajadores. Como curiosidad, ilustrativa de la no coincidente visión del problema, gobernando el PSOE en solitario en la Comunidad, fue rechazada, el 26 de junio, una Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre criterios para la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica.

Debate de orientación política general

El Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, en la sesión celebrada los días 24, 25 y 26 de septiembre de 2008, aprobó numerosas propuestas de resolución subsiguientes al debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2008-2009. Las votaciones tras este debate sobre el estado de la región, ofrecieron todas las combinaciones posibles: resoluciones acordadas unánimemente; pactadas por los dos Grupos de la izquierda; consensuadas entre las dos fuerzas mayoritarias; convenidas entre populares e Izquierda Unida o aprobadas en solitario por el PSOE con la abstención de otros.

Entre estas resoluciones, además de la comentada anteriormente a propósito del embalse de Caleao, cabe destacar las que instan al Consejo de Gobierno a:

a) presentar ante la Cámara un plan autonómico que desarrolle las medidas contempladas en el Plan Estratégico Nacional de Prevención y Sensibilización de la Violencia de Género, aprobado por el Gobierno de la Nación el 15 de diciembre de 2006.

b) reducir el número de altos cargos y puestos superfluos en la Administración, dado que, en el mandato actual la suma de altos cargos y de contratos de alta dirección se ha visto incrementado en un 41 por ciento respecto del anterior Gobierno, que añadidos al personal eventual de gabinete del sector público autonómico lleva al Principado a contar con más de 300 puestos superfluos, con un coste superior a los 18 millones de euros anuales y, también, reducir sustancialmente y controlar con rigor el gasto que se realiza en materia de publicidad institucional.

c) presentar ante la Cámara una evaluación de la aplicación de las medidas contempladas en el Plan de Normalización Social del Asturiano, así como un nuevo enfoque de la política tradicional como patrimonio cultural.

d) corregir de forma urgente los sobrecostes e ineficiencias detectadas por la Intervención General en la gestión de los servicios sanitarios, con la evidencia de

elevados sobrecostes en la ejecución del nuevo Hospital Central Universitario de Asturias.

e) Remitir a la Cámara un informe detallado del estado de ejecución y previsión de finalización de las obras de ampliación del puerto gijonés de El Musel, de los motivos del sobrecoste de las mismas, así como de las garantías de financiación para la completa ejecución de las obras incluidas en el proyecto aprobado.

f) Integrar la Fundación Pública Hospital del Oriente de Asturias (Arriondas) y sus trabajadores en el Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA).

g) Dirigirse a la Administración central a fin de que en el plazo de un mes elabore y remita a la Cámara un informe detallado del estado de ejecución y previsión de finalización de infraestructuras como la alta velocidad ferroviaria, incluyendo la variante de Pajares y el tramo Pola de Lena-Gijón acelerando la tramitación de las decisiones sobre trazados y proyectos constructivos; las autovías del Cantábrico y Oviedo-La Espina; la ampliación del puerto de El Musel y las previsiones de financiación del eje de comunicación La Espina-Ponferrada (León).

h) Elaborar la Estrategia de la Biomasa Forestal, así como a diseñar un convenio marco con los ayuntamientos para implicarles en el desarrollo de políticas forestales en los municipios.

Las pactadas *en pinza* por los dos grupos entonces en la oposición tienden a exigir más compromisos, a través del Ejecutivo asturiano, al Gobierno central, a exigir austeridad y control de sobrecostes detectados. Las acordadas por las dos fuerzas de izquierda tienen un marcado carácter social; concretamente, las propuestas por IU incluyen un plan de empleo autonómico, aumentar el salario social, el refuerzo de políticas para acceder a la vivienda de los sectores más desfavorecidos y el desarrollo de los servicios públicos básicos y de los servicios sociales. Entre las instadas por el PSOE, mayoritariamente para afrontar la crisis y expuestas en el discurso del Presidente Vicente Álvarez Areces, figuran la financiación para las empresas y los emprendedores asturianos con dificultades financieras y el refuerzo, mediante diversos mecanismos de fomento, de las ayudas para el acceso a la vivienda a las rentas medias y bajas.

Producción normativa

Leyes

Como es habitual, un gobierno en minoría encuentra serias dificultades para sacar adelante los proyectos de ley; cuestión que sin duda pesó a la hora de retornar, al final del año, a una política de pactos y, en suma, a un ejecutivo de coalición.

Las normas que lograron ser aprobadas en sede parlamentaria fueron:

a) La Ley 1/2008, de 11 de abril, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, que fue votada por la oposición al atribuir a la Junta General del Principado la facultad de elección del Director General del Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias, hasta entonces en manos del Consejo de Gobierno.

b) La Ley 2/2008, de 25 de abril, de Medidas Presupuestarias Urgentes, que como ya se ha señalado vino a ser una tabla de salvación ante la situación de prórroga presupuestaria y la consiguiente falta o insuficiencia de dotación económica en algunas aplicaciones presupuestarias. Concretamente, para cubrir los compromisos asumidos en el Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias con la Federación Asturiana de Empresarios y las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, que fue firmado por el Gobierno del Principado de Asturias el 4 de enero de 2008 y se establecen las cuantías del Salario Social Básico en 2008, que deberían haber sido reguladas en la Ley de presupuestos no aprobada. La Ley 3/2008, de 13 de junio, de medidas presupuestarias y tributarias urgentes que, como también se ha anticipado, supuso la concesión de crédito extraordinario y de suplementos de crédito para la ejecución de infraestructuras diversas y equipamientos municipales básicos, además de solventar cuestiones referidas a las remuneraciones del personal al servicio de la Administración del Principado y su sector público, ordenadas con carácter provisional por el Decreto 286/2007, de 26 de diciembre, que reguló la aplicación de la prórroga presupuestaria.

La Ley también autorizó la creación de nuevas plazas de plantilla de personal funcionario y laboral de la Junta General del Principado de Asturias, la Sindicatura de Cuentas, el Procurador General, la Administración del Principado de Asturias y determinados organismos y entes públicos, así como del personal estatutario en el Servicio de Salud del Principado de Asturias. También incluyó dos medidas de naturaleza tributaria: una relativa a las tasas, que se incrementan de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumo, y otra relativa al canon de saneamiento cuyo incremento se justifica en la necesidad de mantener el equilibrio financiero y presupuestario, dadas las nuevas inversiones que deben realizarse para cumplir las directivas europeas, lo que implicó igualmente la modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas.

c) La Ley 4/2008, de 24 de noviembre, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración, se aprobó, por el procedimiento de urgencia cuando ya se había negociado el nuevo pacto de gobierno, para atribuir al Presidente la facultad de crear, modificar y suprimir los departamentos del ejecutivo. Apenas dos días más tarde el Presidente del Principado reorganizó el Consejo de Gobierno (Decreto 34/2008, de 26 de noviembre), firmando los ceses y nombramientos de los respectivos consejeros (Decretos 35/2008 a 44/2008, todos del 26 de noviembre). Las nuevas estructuras orgánicas de los órganos de apoyo a la Presidencia del Principado y de las Consejerías serían aprobadas por los Decretos 119/2008 a 127/2008, todos del 27 de noviembre.

d) La Ley 5/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2009, es el primer fruto visible del pacto de gobierno y trata de encarar los efectos de la crisis sobre la economía asturiana en 2009. Los objetivos prioritarios son avanzar en el modelo de crecimiento económico sustentado en la productividad y en la competitividad, una apuesta por la inversión productiva y el mantenimiento del empleo, así como garantizar la prestación y la calidad de todos los servicios públicos a los asturianos para contribuir a la generación de un marco social de confianza. Y

e) La Ley 6/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2009.

Reglamentos

Entre la producción infralegal, relativamente abundante, merecen ser destacadas disposiciones administrativas como

a) En materia de transportes, el Decreto 1/2008, de 15 de enero, por el que se establece las condiciones de prórroga de las concesiones de transporte público regular de uso general y permanente de viajeros, dado que el ejecutivo autonómico creyó conveniente, por razones de interés público, establecer la posibilidad de prórroga, hasta el final de 2012, de las concesiones de transporte por carretera regular de viajeros de uso general, cuestión para la que justificó su competencia en la doctrina expuesta por la STC 118/1996, de 27 de junio, al tratarse de una materia de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

b) En materia de salud, el Decreto 4/2008, de 23 de enero, de Organización y Funcionamiento del Registro del Principado de Asturias de Instrucciones Previas en el ámbito sanitario; norma que hacer efectiva en Asturias lo dispuesto por el art. 11.2 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, que atribuye a cada servicio de salud la regulación del procedimiento que garantice a cada persona el cumplimiento de sus instrucciones previas que deberán constar siempre por escrito. Para ello, se crea el Registro del Principado de Asturias de Instrucciones Previas en el ámbito sanitario.

c) En el ámbito urbanístico, el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, aprobatorio del reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias. Un amplísimo texto de 634 artículos que constituye no sólo el desarrollo ejecutivo íntegro del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, incluidas sus posteriores modificaciones), sino que incorpora, para formar un cuerpo único, toda la regulación existente o subsistente (incluidas previsiones extraídas de los tres reglamentos estatales de 1978), pretendiendo facilitar la interpretación y la coherencia interna de todo el sistema.

d) En el mismo campo, aunque en su concurrencia con el industrial y energético, son reseñables el Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica y el Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias. Disposiciones que afectan a un tema candente en la comunidad, especialmente en su franja occidental, por la proliferación de molinos eólicos y su impacto visual en el «paraíso natural». La nueva normativa, que incorpora exigencias de fondo y de forma, deroga el Decreto 13/1999, de 11 de marzo, por el que se regulaba el procedimiento para la instalación de parques eólicos en el Principado de Asturias; el Decreto 47/2001, de 19 de abril, de moratoria para la tramitación de nuevas solicitudes de instalación de parques eólicos y el Decreto 31/2003, de 30

de abril, de prórroga de la moratoria para la tramitación de nuevas solicitudes de instalación de dichos parques.

e) En materia de procedimiento administrativo y acceso electrónico a los servicios públicos, el Decreto 115/2008, de 20 de noviembre, que, a su vez, modifica el Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre registro telemático. Con la nueva disposición se pretende aumentar las facilidades de acceso, adaptándose a lo dispuesto en la Ley estatal 11/2007, de 22 de junio, para lo que se modifica el registro telemático autonómico para permitir la remisión electrónica de cualquier solicitud, escrito o comunicación dirigida a cualquier órgano o entidad de la Administración del Principado.

f) En régimen estadístico, se expidió el Decreto 212/2008, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Instituto Asturiano de Estadística y del Consejo de Estadística del Principado de Asturias, que concreta las funciones atribuidas al organismo autónomo *Instituto Asturiano de Estadística* por la Ley asturiana 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística y regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Estadística del Principado. Esta concreción reglamentaria ha permitido, con dos años de retraso desde su creación legal, poner en marcha el organismo y nombrar a su primera presidenta que, hasta ese momento, ostentaba la titularidad de la Consejería de Cultura y Turismo.

g) En materia de toponimia, siguieron aprobándose los nombres oficiales de capitales municipales, parroquias rurales y demás núcleos de población de diversos concejos (Decreto 281/2007, de 19 de diciembre: Laviana; Decreto 3/2008, de 23 de enero: San Martín del Rey Aurelio; Decreto 13/2008, de 5 de febrero: Riosa; Decreto 49/2008, de 19 de junio: Proaza; Decreto 66/2008, de 16 de julio: Piloña; Decreto 89/2008, de 3 de septiembre: Cangas del Narcea y Decreto 112/2008, de 28 de octubre: Belmonte de Miranda).

Síntesis

La acción de Gobierno, limitada por la prórroga presupuestaria y por la minoría parlamentaria recuperó, a final de ejercicio, su estabilidad si bien a costa de dejar encallada *sine die* la reforma estatutaria ante la imposibilidad de sacarla adelante con los votos de las fuerzas coaligadas y ante la dificultad de que, en el nuevo escenario tras el pacto, el PP se ofrezca a reanudar unas negociaciones sobre las que ya se había avanzado considerablemente en 2007 con independencia de la ruptura formal de última hora, ante la convocatoria de las elecciones autonómicas.

Las negociaciones para la constitución de un nuevo gobierno no impidieron la aprobación parlamentaria de resoluciones profundamente críticas con la gestión del gabinete monocolor previo, en las que PP e IU sumaron sus votos. El nuevo ejecutivo, aunque parece haber aparcado cuestiones en las que las fuerzas que lo integran mantienen posiciones antitéticas, tampoco parece haber avanzado, de momento, en la búsqueda de puntos de encuentro en dichas materias que, a no tardar, deberán ser encaradas.

Aunque el Gobierno del Principado cuenta con el respaldo de un Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias (ACEBA), firmado con la Patronal y las organizaciones sindicales, el 4 de enero de 2008, la precipitación de la crisis económica en los meses subsiguientes y su particular incidencia en la comunidad en el último trimestre, plantean un escenario particularmente complejo para una región que, además, encara su futuro confiando, con serias reservas, en un tratamiento favorable del nuevo sistema de financiación autonómica.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Socialista: 22

Grupo Parlamentario Popular: 19

Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 4

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 10

Desde el 1 de enero al 26 de noviembre

Presidente: Vicente Álvarez Areces

Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad: María José Ramos Rubiera

Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno: Ana Rosa Migoya Diego

Consejería de Economía y Asuntos Europeos: Jaime Rabanal García

Consejería de Educación y Ciencia: José Luis Iglesias Riopedre

Consejería de Cultura y Turismo: Encarnación Rodríguez Cañas

Consejería de Bienestar Social: Pilar Rodríguez Rodríguez

Consejería de Salud y Servicios Sanitarios: José Ramón Quirós García

Consejería de Infraestructuras y Política Territorial: Francisco González Buendía

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural: Belén Fernández González

Consejería de Industria y Empleo: Graciano Torre González

Todos los miembros del Gobierno pertenecen al PSOE.

Desde el 26 de noviembre:

Presidente: Vicente Álvarez Areces (PSOE).

Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad: María José Ramos Rubiera (PSOE).

Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno: Ana Rosa Migoya Diego (PSOE).

Consejería de Economía y Hacienda: Jaime Rabanal García (PSOE).

Consejería de Educación y Ciencia: José Luis Iglesias Riopedre (PSOE).

Consejería de Cultura y Turismo: Mercedes Álvarez González (PSOE).

Consejería de Bienestar Social y Vivienda: Noemí Martín González (I.U.).

Consejería de Salud y Servicios Sanitarios: José Ramón Quirós García (PSOE).

Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras: Francisco González Buendía (PSOE).

Consejería de Medio Rural y Pesca: Manuel Aurelio Martín González (I.U.).

Consejería de Industria y Empleo: Graciano Torre González (PSOE).

Tipo de Gobierno

Desde el 1 de enero al 26 de noviembre.

Gobierno en minoría, por apoyo de su solo Grupo parlamentario (PSOE, 21 diputados).

Composición: Ejecutivo monocolor, de 10 Consejerías.

Tras el acuerdo de Gobierno y los nombramientos de 26 de noviembre:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: PSOE (22) + IU (4). Total, 26 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSOE (Presidente y 8 consejerías), IU (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Nuevo Gobierno tras la reedición del pacto de Gobierno

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Sin incidencias

Mociones de reprobación

No se produjeron

Debates y resoluciones más importantes

Resoluciones subsiguientes al debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2008-2009, aprobadas el 26 de septiembre.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre resolución del conflicto del Hospital del Oriente de Asturias «Francisco Grande Covián». Aprobada el 11 de abril.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular sobre modificación del Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores para autorizar compatibilidad de solicitudes de adopción nacional e internacional y de solicitudes de adopción internacional. Aprobada el 11 de abril.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre rectificación del topónimo Ría de Ribadeo. Aprobada el 30 de mayo.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular sobre la Estrategia Energética del Principado de Asturias. Aprobada el 6 de junio.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre negociación en materia de empleo público y segundo nivel de la carrera profesional. Aprobada el 13 de junio.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre rectificación de la posición política del Consejo de Gobierno en cuanto a los trabajadores de la enseñanza concertada. Aprobada el 26 de junio.

Proposición no de Ley de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y de Izquierda Unida-Bloque por Asturies-Los Verdes sobre consideración de la gastronomía asturiana como patrimonio cultural inmaterial. Aprobada el 3 de octubre.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular sobre declaración de los lagos de Silva en la localidad de Salave, concejo de Tapia de Casariego, como espacio natural protegido. Aprobada el 3 de octubre.

Reformas del Reglamento Parlamentario

El 16 de mayo de 2008 (Boletín Oficial del Principado de Asturias, de 4 de junio), se aprobó una amplia reforma del Título XIV del Reglamento, cuya rúbrica es «De las relaciones con la Sindicatura de Cuentas», así como del Título XV, «De las relaciones con el Procurador General». En total, se vieron afectados los arts. 226 a 257.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna en 2008, aunque sí se produjo, el 16 de mayo, una reforma, por supresión de un artículo (el 166) del Estatuto de Personal de la Junta General del

Principado, para favorecer la promoción interna y la promoción profesional de sus funcionarios.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

No se registraron incidencias significativas, a salvo las modificaciones aludidas a propósito del Reglamento de la Cámara. En el Consejo Consultivo, el consejero Francisco Bastida Freijedo cesó a petición propia el 22 de diciembre, siendo sustituido por Pilar Jiménez Blanco, respetando, así, la cuota de propuesta en el órgano de IU.

CANARIAS

José Suay Rincón

Rasgos generales

Las elecciones generales, cuya celebración ha correspondido realizar en marzo de este año, constituyen siempre un acontecimiento de primera magnitud que está en grado de afectar al rumbo ordinario de la actividad política e institucional de cualquier Comunidad Autónoma. En el caso concreto del archipiélago canario, ello es tanto o más evidente cuando el poder político en su conjunto lo detentan básicamente tres grandes fuerzas políticas, los dos grandes partidos nacionales y otro de corte nacionalista, ninguno de las cuales llega a alcanzar ni en esta Legislatura, ni en las anteriores, la mayoría absoluta precisa para la formación de un gobierno monocolor.

La obligada formación de un gobierno de coalición parlamentaria desde el primer instante puede afectar a la consistencia de sus líneas de actuaciones y comprometer incluso su propia estabilidad; y ello a su vez puede agravarse o amortiguarse, según los casos, a partir del resultado electoral general; y, más aún que el resultado concreto obtenido respectivamente en las islas por cada una de las fuerzas políticas actuantes en Canarias, está en grado de influir en ello el definitivo color político del Gobierno de la Nación que ha de constituirse después de celebradas las elecciones generales.

Como es sabido, el PSOE ganó tales elecciones generales. De haber ganado el PP, probablemente el pacto de gobierno existente en Canarias CC-PP no sólo se habría mantenido sino podría incluso haber salido fortalecido. No puede sostenerse con total seguridad, ciertamente, que, como no ha sido así, tenga que suceder lo contrario, esto es, que dicho pacto haya salido debilitado.

Sin embargo, no es fácil hacer política en Canarias si falta la sintonía suficiente con el Gobierno de la Nación: la colaboración mutua se torna muchas veces en una exigencia indeclinable para promover el desarrollo económico y social del archipiélago, y capitalizar los éxitos correspondientes. Es difícil por eso que pueda persistir una situación de permanente tensión y de enfrentamiento continuo.

Conforme a lo expuesto de alguna manera, cabe indicar que se ha mantenido en este 2008 el actual pacto de gobierno CC-PP, pero se ha podido igualmente percibir el inicio de un cierto cambio en el tono de los planteamientos y reivindicaciones formuladas desde el Gobierno de Canarias, y lo mismo puede decirse al revés, respecto de la oposición.

No por ello, sin embargo, ha dejado de mantenerse firme y nítidamente, en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, la línea de separación entre ambos polos, Gobierno y oposición.

Entrando ya en otros derroteros, la preparación de la contienda electoral, el acontecimiento mismo de las elecciones generales, la definitiva cristalización del Gobierno y la redefinición de las relaciones en el sentido antes indicado son factores que han dado lugar, también, a la formación de un clima impregnado de una cierta transitoriedad durante todo este año, lo que se ha reflejado en el plano de la actividad política e institucional.

Probablemente así la primera causa de la escasa actividad legislativa desplegada este año pueda estar efectivamente en ello, si bien ha de resaltarse que el ritmo natural y habitual de toda Legislatura determina asimismo, con carácter general, que la actividad legislativa avance lentamente los primeros años y sólo se agilice al final. En todo caso, sea por una u otra explicación, 6 leyes es, ciertamente, un balance poco alentador para el segundo año de una Legislatura. En cuanto a su contenido, por lo demás, la mayoría de ellas (4) se incardina en el área de economía y hacienda. Sobresale de cualquier manera la creación de la policía autonómica (Ley 2/2008), sin el respaldo de la oposición.

Tampoco ha sido especialmente intensa la actividad normativa del Gobierno. El apartado habitualmente dedicado a este pormenor se aprovecha para dar cuenta de algunas iniciativas de interés por su proyección más allá de las fronteras del Estado, como la creación de delegaciones y oficinas en el exterior, la modificación de la reglamentación de la Presidencia del Gobierno para introducir la figura del Comisionado de Acción Exterior con categoría de Consejero, o las incertidumbres desde el punto de vista de la normativa europea que ha suscitado la difusión de un documento que puede calificarse de *soft law* como es la denominada «Estrategia de Empleo de Canarias 2008-2013».

En el ámbito de la conflictividad constitucional, sin que se haya resuelto ninguno de los asuntos pendientes, se han incrementado significativamente los recursos de inconstitucionalidad promovidos este año (5). Dentro del sello propio de este capítulo del *Informe* dedicado a Canarias que parece decantarse este año de modo natural a destacar las actuaciones con relevancia en el exterior, ha de indicarse que 2 de dichos recursos tienen por telón de fondo el alcance de las competencias sobre el medio marino. Pero sin duda el más importante es el promovido contra los Presupuestos Generales del Estado de 2008, en tanto que se suscitan no sólo cuestiones de índole competencial sino relacionadas también con aspectos importantes de nuestro sistema de fuentes.

Ya en distinto apartado, se ofrece una aproximación a los resultados deparados en Canarias por las elecciones generales. Y, en el mismo lugar, sobre la vida parlamentaria, se da cuenta igualmente del desarrollo del primer Debate sobre «el estado de la nacionalidad» de la Legislatura, de la toma de posición institucional conjunta adoptada sobre la cogestión aeroportuaria y de la inminente constitución de una comisión de investigación. Cierra este espacio una referencia a la vida de los partidos políticos, todos los cuales han celebrado sus respectivos congresos regionales, en clave de continuidad los de PP y PSOE, y en clave de profundos cambios en el caso de CC, puesto que los cambios han afectado en este caso prácticamente a todo, como se detallará más adelante, personas, programas, régimen de funcionamiento interno y sistema de relaciones entre partido y gobierno.

Se ha recuperado, después, un apartado sobre la vida local, urbanismo y terri-

torio, para incluir dentro del mismo los distintos conflictos relacionados con este ámbito, que han sido particularmente importantes este 2008 (empezaría a extenderse más de la cuenta esta introducción si nos detenemos ahora en ello, pero cabe resaltar que en cualquier caso empiezan a impresionar las sumas indemnizatorias a las que ascienden las condenas impuestas a la Administración por razones territoriales).

Y el capítulo dedicado a Canarias dentro de este *Informe* se cierra, en fin, con sus dos apartados habituales, dedicado el primero de ellos a subrayar las relaciones de Canarias con el Estado (que incluye aspectos como el desarrollo reglamentario del régimen económico y fiscal especial de Canarias, la actividad convencional realizada con referencia particular a la suscripción del convenio de aguas o de obras hidráulicas, y la toma de posición de los respectivos gobiernos en los debates sobre presupuestos); y el segundo, a las de Canarias y el exterior (se profundiza en este punto sobre la reforma de la presidencia del gobierno con indicación de los diversos órganos con relevancia exterior, se analiza una importante resolución judicial recaída este año sobre delimitación de las aguas, y se detallan en fin los avances singulares de las relaciones especiales con Marruecos).

La legislación

Escasa ha sido una vez más la actividad legislativa desarrollado a lo largo de este 2008. Finalmente han visto la luz 6 leyes, todas las cuales salvo una han sido consecuencia de la tramitación de proyectos de ley. En sí mismo, el escaso número de leyes aprobadas no tiene por qué ser considerado un dato negativo, una vez que el ordenamiento autonómico se ha completado después de un esfuerzo particularmente importante, desplegado sobre todo durante la década de los noventa del pasado siglo. Pero también, y seguramente más aún, han influido en ello los factores antes indicados en la introducción a este *Informe*.

Entre las leyes aprobadas, sin duda, la más importante es la de la creación de la policía canaria (Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria), un asunto que llevaba planteándose durante varias legislaturas sin éxito porque PSOE y PP sumaban sus fuerzas en contra de esta reivindicación básicamente sostenida por los nacionalistas de CC. Han cambiado ahora las cosas, sin embargo, porque PP comprometió su apoyo en el pacto de gobierno. La Ley ha obtenido por tanto el respaldo de 34 votos y la oposición de 26.

Aparte del diseño general del cuerpo de la policía autonómica y el estatuto de sus miembros, las competencias ostentadas por los órganos de la Comunidad Autónoma respecto del mismo, y su sistema de relaciones con las demás policías, sus funciones se detallan en el importantísimo art. 19 (se diferencian entre: las que son objeto de especial atención, como ordenación del turismo, inspección del transporte, cumplimiento de la normativa cultural, protección y tutela de menores e inmigrantes, colaboración con servicios de salvamento marítimo; las que se realizan en régimen de especial colaboración con la policía nacional y guardia civil, como vigilancia del literal, control de explosivos, control de la inmigración irregular, verificación del resguardo fiscal y control de las empresas de seguridad; y

las de prestación simultánea e indiferenciada con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, como la cooperación a la resolución amistosa de conflictos privados, la prestación de auxilio en catástrofes y el cumplimiento de las normas ordenadoras de la conservación de la naturaleza, medio ambiente, recursos hídricos, caza, pesca y montes).

Sin embargo, la implantación real de la policía autonómica puede resultar difícil, porque el Estado ha negado claramente su apoyo y, más aún a corto plazo, por la situación económica actual, que ha motivado que incluso el propio Gobierno de Canarias minore sus propias previsiones. Los primeros efectivos se harían realidad el próximo año. En principio, se trataba de 120 agentes, para que en 2011 llegaran a 300 y que en la próxima década se alcanzara el número total de 1.700 agentes, porque a partir de 2011 la intención es cubrir las plazas vacantes de la guardia civil y la policía nacional. Dada la crisis, el número inicial de efectivos se ha reducido a 100: 50 corresponden a la escala básica, se accede por oposición y acaba de publicarse la correspondiente oferta de empleo público; y otros 50 habrán de provenir de otros cuerpos de seguridad (la Ley reconoce y garantiza el mantenimiento del sistema de seguridad social o previsión que tenían en el cuerpo de procedencia). Por otro lado, el despliegue inicial hasta 2011, a cubrir exclusivamente con cargo a la Comunidad Autónoma, se ha extendido a 2013. También la policía local puede asumir las funciones propias de la policía autonómica, mediante la encomienda de servicios y a través del convenio correspondiente.

Otra ley digna de mención por su repercusión económica es la Ley 3/2008, de 31 de julio, de devolución parcial de la cuota del impuesto especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo y de establecimiento de una deducción autonómica en el impuesto sobre la renta de las personas físicas por la variación del euribor, aunque en realidad, como se desprende incluso de su propia denominación, se concreta después prácticamente en dos únicas medidas. La primera se dirige a los transportistas y agricultores, a quienes devuelve el 30% del impuesto sobre carburantes; y la segunda a las familias con créditos hipotecarios en cuanto les permite deducir del tramo autonómico sobre el IRPF las ayudas otorgadas para paliar el incremento del euribor en hipotecas con interés variable.

En esta misma materia, la Ley 6/2008, de Medidas Tributarias Incentivadoras de la Actividad Económica, ha incorporado ya a finales de año mayor número de medidas. Se modifica la normativa reguladora del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo (para excluir los biocarburantes mezclados con gasolinas o gasóleos, y equipararse así a lo dispuesto por la legislación general reguladora del impuesto sobre hidrocarburos que no es aplicable en Canarias), así como la de otros tres impuestos (la del impuesto general indirecto canario, para elevar de rango el plazo de solicitud de devolución del impuesto satisfecho o soportado por empresarios o profesionales no establecidos en Canarias; la del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, para establecer nuevos tipos reducidos en la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, o por menores de 35 años, o de vivienda de protegida que tenga la consideración de vivienda habitual, y de los documentos notariales correspondientes; y en fin la del impuesto sobre sucesiones y donaciones, para facultar al contribuyente para promover la tasación pericial contradictoria contra la liquida-

ción efectuada sobre la base de valores comprobados administrativamente, y para suprimir la exigencia de documento público en los seguros de vida que deban tributar como donación, introduciéndose asimismo una limitación temporal en la bonificación para evitar posibles fraudes). Sendas disposiciones adicionales permiten asimismo efectuar reajustes en la distribución del bloque de financiación canario de los tributos integrantes del régimen económico y fiscal especial de Canarias, y algunas modificaciones de la Ley 11/2006, de Hacienda Pública Canaria (ciertamente puntuales estas últimas; pero que no por ello deja de plantear los problemas de relación intraordinamental que suscitan siempre estas reformas).

Al área de economía y hacienda cuya actividad legislativa ha sido destacada durante 2008 (4 de las 6 leyes aprobadas proceden de este ámbito) hay que adscribir asimismo la Ley 1/2008, de 16 de abril, de modificación de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias. Una norma puntual en este caso, de artículo único, que se limita a dar una nueva redacción de la regulación del registro de valores inmobiliarios de Canarias (art. 23 de la Ley Tributaria), como consecuencia del acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, para evitar el Recurso de Inconstitucionalidad que podía haberse planteado en otro caso, sobre el alcance de dicho registro que, según se dispone, queda circunscrito a la aplicación de los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma.

Y, en fin, dentro del área de economía y hacienda, obligado es asimismo incluir la Ley 5/2008, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias de 2009: no obstante el severo ajuste del gasto público que resulta obligado a partir de la situación económica actual, ha intentado preservarse el componente incentivador de la actividad productiva que el presupuesto puede también contribuir a propiciar. La Ley 5/2008 incluye dos nuevas fundaciones (una de ellas, la Fundación Canaria para la Acción Exterior), introduce una mayor liberación en la vinculación de los créditos, algunos ajustes en el régimen general de las modificaciones de crédito (particularmente, sobre incorporaciones de crédito), y la tramitación directa de las modificaciones presupuestarias por algunos organismos públicos, todo ello dentro de su contenido mínimo necesario dispuesto constitucionalmente; así como un conjunto de normas relacionadas con dicho contenido mínimo para facilitar su interpretación y ejecución (entre éstas, los incrementos de personal: se contempla junto a la subida del 2% otra adicional de un 1% para aumentar el complemento específico y posibilitar que pueda percibirse en 14 pagas anuales), o que se estiman también necesarias por su carácter presupuestario o para agilizar su gestión (entre éstas, algunas tales como la posibilidad de incrementar la deuda pública, o una nueva regulación para los avales de la Comunidad Autónoma).

Para concluir la lista, habría que citar ya en distinto ámbito, en el ámbito de la ordenación del territorio y medio ambiente, la Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos. Su título expresa perfectamente su objeto, y a tal efecto se procede a una modificación puntual de la Ley 11/1990, de Prevención de Impacto Ecológico (arts. 11.5, 12. 4 b) y 13.2 c)), para ampliar su ámbito de aplicación e impo-

ner la exigencia de considerar la alternativa cero, esto es, la no realización de la actuación proyectada, respecto de los proyectos elaborados en desarrollo de un plan o programa que no hayan sido objeto de evaluación estratégica.

Por completar este apartado, entre los proyectos legislativos en curso de tramitación habría que destacar el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia Turística y Territorial, cuya tramitación acaba de superar además la enmienda a la totalidad presentada por el PSOE. Son de gran alcance las medidas que pretenden introducirse por medio de este texto.

De acuerdo con la versión inicial del Proyecto, en relación, primero, con el turismo, como regla general, los únicos establecimientos que se permiten son los vinculados a la rehabilitación o a la renovación de la planta alojativa: ambas actuaciones se fomentan incluso, otorgando mayor número de camas (duplicando o triplicando las actuales) si se llevan a efecto. En otro caso, como alternativa para los titulares de proyectos urbanísticos no desclasificados con anterioridad queda, o bien la desclasificación con la consiguiente indemnización, la sustitución de las edificaciones previstas por infraestructuras dedicadas al ocio, o el traslado del aprovechamiento a otros lugares mediante convenio con los ayuntamientos a fin de desarrollar nuevos usos industriales, comerciales o residenciales, en este último caso, siempre que al menos del 30% de las viviendas sean de protección oficial. Como excepción, se admite la construcción de hoteles de nueva creación, de cinco estrellas, en un único supuesto, hoteles escuela o establecimientos, con el 10% para docencia, y el 60% de cuya plantilla ha de provenir del Servicio Canario de Empleo y durante un período mínimo de 6 años. Estas condiciones están abiertas a cualquiera, de cumplirse, lo que pretende asegurar la igualdad y evitar las sospechas habituales frente a cualquier proceso de selección, como precisamente había venido sucediendo con el actual sistema en vigor. Durante los próximos 5 años se cierra además toda posibilidad de clasificar nuevos suelo turístico.

En relación con la ordenación urbanística y territorial, por otro lado, se simplifica el régimen de los proyectos de actuación territorial y calificaciones territoriales, como también el de las directrices sectoriales; se habilita directamente a los ayuntamientos (ahora, depende de los planes insulares y generales) para calificar suelo industrial (que por otro lado queda desclasificado en 4 años si no se destina a dicho uso), al margen de las grandes urbanizaciones industriales, porque se garantiza que el 30% se urbanice en parcelas de 300 m (ahora, 1000); se permite destinar parte del suelo rústico a la implantación de energías renovables cuando no supere el 30%; se procede a legalizar un buen número de actividades ganaderas; se faculta también el desarrollo del suelo en municipios cuyo planeamiento no está adaptado; y, en general, se legitima la realización de actuaciones urbanísticas que aun cuando no previstas por el planeamiento tampoco aparecen prohibidas por éste.

Tampoco carece de relevancia el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que también ha iniciado su tramitación parlamentaria. Otros que igualmente están en curso son los relativos a la Agencia Canaria para el Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, y Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

Teniendo presente que también esperan su turno otras Proposiciones de Ley, en distintas materias concernientes a la igualdad entre hombres y mujeres, declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario, exigencia del pago de un canon por la realización de determinadas obras públicas en suelo rústico, emplazamiento de infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias (en cambio, una iniciativa popular avalada por 45.000 firmas, encaminada a impedir con carácter general el crecimiento de la oferta alojativa en Canarias, ha sido finalmente rechazada, lo que ha causado una importante polémica, no sólo porque al rechazarse de plano se ha impedido incluso entrar en su examen y en la posibilidad siquiera de proponer enmiendas, cercenando o debilitando el derecho a la participación política por medio de la iniciativa legislativa popular, sino también porque el rechazo parlamentario se sustanció con la oposición del Gobierno de Canarias, al menos, de su Presidente que se había manifestado incluso por escrito a favor, por medio de la remisión del correspondiente informe), cabe concluir que comienza a apreciarse un significativo incremento de la actividad legislativa, con vistas al inicio del tercer año de la presente Legislatura.

La actividad normativa del Gobierno

Tampoco ha sido excesivamente abundante la producción de normas reglamentarias durante este año, si bien resultaría arduo incorporar a las páginas de este *Informe* la correspondiente relación. En todo caso, la normativa reglamentaria aprobada ha abarcado prácticamente todos los sectores: cabe así mencionar economía y hacienda (Decreto 1/2008: regulación de avales de la Comunidad Autónoma), presidencia, seguridad y justicia (Decretos 123/2008: hipódromos y apuestas hípicas; 133/2008: nueva oficina judicial; y 204/2008: uniformidad de la policía), educación (Decretos 138/2008: ordenación y currículo educación infantil; 168/2008: enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos de grado, master y doctorado; 187/2008; ordenación bachillerato; 219/2008: acontecimientos deportivos de interés general; y 702/20008: currículo bachillerato), sanidad (Decretos 230/2008: carrera profesional del personal diplomado sanitario y 231/2008: carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y de gestión y servicios), vivienda (Decreto 185/2008: actuaciones para el Plan de Vivienda de Canarias: destaca en este punto la reforma para permitir la calificación de viviendas libres de nueva construcción ya terminados o en proceso de ejecución como de protección oficial), obras públicas (Decreto 232/2008. seguridad en obras e instalaciones hidráulicas subterráneas), turismo (Decreto 215/2008: agencias de viajes), asuntos sociales (Decreto 54/2008: procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, reformado por Decreto 163/2008). También habría que destacar el Decreto 161/2008, sobre delegaciones y oficinas sectoriales del gobierno en el extranjero.

Particular polémica ha suscitado un documento elaborado por el Gobierno de Canarias, que puede calificarse como de *soft law*, y que encaja dentro de las líneas de actuación anunciadas en la Legislatura, aunque ciertamente entonces, no obstante su carácter polémico, parecía querer traducirse en normas reglamentarias o incluso legales. Es la denominada Estrategia de Empleo de Canarias 2008-2013, que no sólo ha visto mermado su valor jurídico: se elimina además la

residencia oficial o el domicilio social en Canarias como criterio de ponderación en los concursos públicos promovidos por la Comunidad Autónoma para las empresas que opten a una licitación en tales casos, como se pretendía inicialmente. Se mantiene en cambio como criterio de ponderación que las empresas tengan contratadas a personas que llevan residiendo al menos tres años en Canarias, aunque se suaviza su relevancia («con un bajo porcentaje de ponderación») reduciendo su número a un porcentaje no especialmente significativo. En todo caso, la Unión Europea, a través de la Dirección General de Empleo, ha pedido la remisión del documento, lo que no es habitual en estos casos, y ha comunicado por carta a España que el documento «puede incumplir» el art. 39 del Tratado y el Reglamento 1612/68/CEE. En esta admonición parece que ha quedado la cosa, en tanto que no se ha plasmado el documento en leyes ni decretos, como antes señalamos, ni siquiera ha sido sometido a informe del Consejo Económico y Social, ni de los sindicatos, y carece de la denominada ficha financiera, por lo que parece a la postre haberse tratado de una simple declaración de intenciones.

En el ámbito de la nueva organización del Gobierno y de las consejerías, el alcance de las novedades es mucho menor que las que pudieron registrarse el año anterior, lo que es completamente lógico, puesto que 2007 había sido año de nuevas elecciones autonómicas y ello había dado lugar a la formación de un nuevo Gobierno que, en la actualidad, permanece sin variación. Hubo entonces que remodelar la planta orgánica procedente de la Legislatura anterior, y no ha sido menester cambiarla mucho este año.

Tal vez quepa destacar la definitiva reestructuración de la Presidencia del Gobierno (Decreto 129/2008, de 3 de junio). Bajo la dependencia directa del Presidente se sitúan, además de la figura del Comisionado de Acción Exterior de la que nos ocuparemos más tarde en este Informe, dos Viceconsejerías (de la Presidencia y de Comunicación y Relaciones con los Medios; una tercera, la de Emigración y Cooperación con América, depende del Comisionado de quien dependen también tres Direcciones Generales), la Secretaría General, una Dirección General (del Gabinete del Presidente) y tres Agencias (Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información, Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático y Agencia Canaria de Rehabilitación de la Planta Alojativa Turística). El Vicepresidente del Gobierno, por su parte, dispone como tal de una Dirección General. Queda asimismo bajo la órbita de la Presidencia del Gobierno un grupo importante de órganos colegiados (entre ellos, el Consejo Asesor del Presidente); y la Presidencia presta también apoyo administrativo a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, la Comisión Mixta de Transferencias, y la Comisión de Coordinación y Planificación). Todos estos órganos son objeto igualmente de regulación con posterioridad, sea en el articulado mismo del Reglamento, sea en las disposiciones adicionales del Decreto. Entre estas últimas llama la atención la Conferencia de Presidentes (Disposición Adicional undécima), configurada como foro institucional de colaboración del Presidente del Gobierno de Canarias y de los Presidentes de los Cabildos, de la que sin embargo apenas nada se precisa: queda ello confiado a una normativa interna de funcionamiento.

También se han aprobado nuevos reglamentos orgánicos para las Consejerías de Presidencia, Justicia y Seguridad (Decreto 22/2008) Bienestar, Juventud y Vivienda (Decreto 167/2008) y Turismo (Decreto 240/2008).

Aparte del Gobierno, la atención empieza ahora a dirigirse también al campo de la Administración. Sobresale en este plano un Acuerdo de Gobierno (publicado el 28 de abril de 2008), por el que se aprobó un programa de actuación bajo la denominación «Acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias», con cinco ejes de actuación (potenciación de la Administración electrónica y mejora de la sostenibilidad, Administración Pública más cercana al ciudadano, el empleado público como dinamizador del cambio, mejoras de ámbito organizativo y de gestión administrativa, y cooperación y coordinación con las Administraciones Públicas y promoción exterior) que ha de ser objeto de concreción anual: precisamente, las correspondientes al próximo año 2009 se aprobaron por Orden de 25 de septiembre de 2008. Habría que destacar también en este plano la Resolución de 26 de septiembre de 2008 de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, por la que se dispone la publicación del acuerdo por el que se aprueban las medidas de choque para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación.

Si en 2007 le había tocado el desgraciado turno de los acontecimientos catastróficos a la isla de El Hierro, en 2008 le ha correspondido soportarlas a La Gomera en el mes abril. Para paliar los daños, el Gobierno dictó el Decreto 89/2008, de 29 de abril, que después completaría el Gobierno de la Nación (Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de mayo: dicho Acuerdo se publicaría por Orden de la Presidencia del Gobierno el 10 de mayo): se trató de un importante incendio que llegó a afectar al Parque Nacional de la Isla.

También hubo importantes inundaciones, que afectaron a El Hierro, La Gomera y la parte norte de Tenerife: para la reparación de cuyos daños hubo de aprobarse asimismo un conjunto de ayudas mediante Decreto 111/2008.

Ya por último, entre las resoluciones judiciales adversas para el Gobierno de Canarias a lo largo de 2008, y entre algunas otras que se indicarán después dentro de un apartado específicamente dedicado al urbanismo, sobresale la que ha tenido lugar a finales de año, y que ha llevado a la anulación del concurso para la adjudicación de las TDT en Tenerife, una novedosa resolución judicial a nivel nacional fundamentada en la falta de justificación del informe externo recabado a favor de una determinada empresa consultora y determinante a la postre de la adjudicación del concurso, así como de la irracionalidad en la puntuación otorgada en dicho informe a las ofertas presentadas, en virtud del propio baremo establecido en las bases del concurso.

Conflictividad constitucional

No se han resuelto conflictos constitucionales pendientes, pero sí ha sido un año en que la conflictividad constitucional ha aumentado de forma especialmente significativa, consolidándose en cualquier caso la tendencia apuntada en el año

anterior. Hay que dar cuenta de 5 nuevos recursos de inconstitucionalidad, 4 de los cuales han sido promovidos por el Gobierno de Canarias y 1 por el Gobierno de la Nación. Podía haber habido incluso alguno más, pero han quedado en el camino. Y podían también haber sido más amplios los recursos efectivamente interpuestos, pero llegaron antes a alcanzarse ciertos acuerdos al respecto que lo impidieron. Todo lo cual confirma la utilidad de la Comisión Bilateral de Cooperación como punto de encuentro, con vistas a reducir la litigiosidad, en tanto que permite esclarecer el alcance de algunos extremos virtualmente conflictivos, mediante interpretaciones conjuntas, o bien promoviendo en su caso las modificaciones puntuales oportunas.

Es preciso ahora dar cuenta de todo ello, no sin antes observar, también con carácter general que en el segundo semestre del año parece que puede percibirse una reducción de la litigiosidad. De todos modos, habrá de esperar al próximo año para determinar si ello se confirma. De ser así, puede ser un síntoma más de los nuevos tiempos, esto es, del restablecimiento de un cierto clima de concordia entre los Gobiernos de la Nación y de Canarias.

En cualquier caso, dejando atrás pronósticos y especulaciones, en cuanto a lo que 2008 ha deparado, habría que comenzar por destacar que los asuntos promovidos en 2007 prosiguen su tramitación ordinaria ante el Tribunal Constitucional (se recordará: el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1028/2007, sobre instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, y los recursos de inconstitucionalidad también promovidos por el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/2007, de Suelo, y contra la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales); o, más bien, habría que indicar que inician propiamente dicha tramitación, puesto que no ha sido sino en 2008 cuando han empezado a dar los primeros pasos ambos litigios, aunque el planteamiento del conflicto y de los recursos antes indicado se produjera ya en 2007.

Ya entre los nuevos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias en 2008, 2 de ellos vuelven a plantear el problema del alcance de las competencias autonómicas sobre el mar territorial.

En uno de ellos, además, contra la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se reitera la polémica suscitada en relación con la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales (RI 78/2008), especialmente, después de haberse alcanzado un acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación sobre los arts. 24.2 y 25 a) (las instancias enfrentadas se comprometieron en efecto a interpretar que la inclusión de hábitats en el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición tenía por único propósito objetivos de protección, sin entrar en los medios establecidos a tal fin, por lo que la Comunidad Autónoma ejercerá con plena autonomía su capacidad para establecer el ámbito espacial y las medidas de protección que estime adecuadas, pudiendo recurrir a planes, programas, actuaciones o cualquier otro tipo de instrumento de protección dentro del marco orientativo de las Estrategias de Conservación y Restauración de los hábitats aprobadas por la Conferencia Sectorial). El recurso quedó circunscrito, de este modo, al art. 36.1 de la Ley: y limitado ya a este aspecto, se admitió a trámite también este año y se le asignó el número correspondiente (RI 6868/2008). Contrastado con el anterior (RI 78/2008), el problema se centra en la proyección de las competencias auto-

nómicas en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos sobre el mar territorial y en la concreta exigencia de una línea de continuidad ecológica con algún espacio terrestre para mantener dichas competencias en el ámbito autonómico.

En el otro recurso interpuesto este año (RI 2586/2008), contra la Ley 12/2007, de modificación de la legislación sobre hidrocarburos (Ley 34/1998) en aplicación de la normativa europea dictada para la formación del mercado interior del gas natural, la cuestión se plantea en torno a la proyección sobre el mismo espacio, esto es, sobre el mar territorial, de las competencias autonómicas en materia de industria y energía, y las analogías son también evidentes con un asunto cuyo conflicto vino a formalizarse asimismo el año anterior (CC 9260/2007) (aunque en este caso la correspondencia no es absoluta, por cuanto que se trata, respectivamente, de instalaciones distintas de energía eléctrica y de hidrocarburos), especialmente después de reducirse también la controversia en la Comisión Bilateral de Cooperación (el acuerdo alcanzado compromete al Estado a interpretar el art. 3.2. c) de la Ley 34/1998, en el sentido de que el informe estatal en los procedimientos autonómicos de autorización de las instalaciones de redes de transporte secundario únicamente tendrá eficacia vinculante en las materias que sean de competencia del Estado y afecten a la gestión de la red básica, lo que en el caso de Canarias lo será sólo respecto a los aspectos con incidencia sobre el régimen tarifario; y, asimismo, a evaluar conjuntamente las características del mercado gasístico en Canarias en función de su desarrollo, con objeto de llegar a un acuerdo sobre las especificidades derivadas de su ubicación territorial y su tratamiento jurídico especial en relación con el régimen de autorización de las instalaciones que integran la red básica de gas natural y con la participación de la Comunidad Autónoma en la planificación en materia de hidrocarburos en cuanto afecte al territorio insular). De este modo, como antes indicamos, el conflicto se contrae a la nueva redacción dada al art. 3.2 b) de la Ley 34/2008: la Comunidad Autónoma mantiene que ostenta las competencias sobre la investigación y explotación de recursos naturales en el ámbito del subsuelo marino del archipiélago.

Un tercer recurso de inconstitucionalidad se dirige, igualmente, sobre una cuestión concreta en materia económica, a propósito en este caso de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia. De nuevo, la controversia queda circunscrita como consecuencia de las actuaciones realizadas en la Comisión Bilateral de Cooperación (donde se alcanza igualmente el compromiso del Estado de que las declaraciones de inaplicabilidad se adoptarán con carácter general, y no se referirán a casos singulares para salvaguardar la competencia autonómica en la materia). Así las cosas, lo que se cuestionan son los arts. 9 y 13 de la Ley 15/2007, en tanto que no se reconoce a Canarias la competencia para el control de las concentraciones económicas en un ámbito territorial como el del archipiélago, que forma un mercado geográficamente definido.

Sin duda, sin embargo, el más importante de los recursos planteados por el Gobierno de Canarias es el dirigido contra la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, prácticamente desde cualquier punto de vista, sea por sus efectos y su posible repercusión general, sea por el interés jurídico de las cuestiones suscitadas en el mismo (RI 2410/2008). Se promueve el recurso contra los arts. 2, 6 y 119.1, así como contra las secciones 33 y 98, de la Ley 5172007.

No hubo lugar siquiera a propiciar el acuerdo en este caso, y el recurso se formalizó dentro del inicial plazo legal de tres meses. Cabe sintetizar en tres las cuestiones suscitadas: en primer término, la falta de consideración específica de la variable ultraperiférica en el Fondo de Compensación previsto por los Presupuestos, que por estar contemplada igualmente por la normativa legal del propio Estado (singularmente, la propia LOFCA) plantea un interesante problema de prelación en el sistema de fuentes del Derecho; en segundo lugar, la detracción igualmente dispuesta por los Presupuestos de una partida económica con miras a compensar la pérdida de ingresos del Estado por la liquidación de un antiguo impuesto, cuya validez y vigencia es puesta en entredicho por la Comunidad Autónoma a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica y que por otro lado trae su causa de un acuerdo bilateral nunca publicado, lo que de nuevo da lugar a una interesante controversia jurídica; y, en fin, no lo es menos la que se abre con la tercera y última de las cuestiones suscitadas, en tanto que vuelve a ponerse en cuestión la omisión del trámite del informe previo del Parlamento de Canarias, por la modificación del REF que ahora se considera producida por la falta de cumplimiento de la obligación de invertir la media de la inversión estatal en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

Ya por parte del Estado, el único recurso de inconstitucionalidad se sustanció ante la Ley 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera en Canarias (RI 1470/2008). La Comisión Bilateral de Cooperación amortiguó el alcance del recurso, en tanto que Canarias se comprometió a modificar varios aspectos de la Ley (así, la derogación de los arts. 91.2 y 104.18.1, la del art. 94, la supresión de las referencias a los transitarios en toda la Ley, y la del art. 90, para aclarar que no cabe establecer requisitos adicionales a los indicados por la legislación estatal y europea para la realización del transporte intraautonómico al amparo de autorizaciones estatales o comunitarias), lo que por cierto no se ha llevado aún a término cuando el plazo inicialmente señalado al efecto es de seis meses; y a sendas interpretaciones (que las actividades complementarias mencionadas en los arts. 2.1b), 19, 20, 91, 93 y 104.18 se refieren exclusivamente a las que afectan al transporte intracomunitario, y que el otorgamiento de licencias de transporte en punto al reconocimiento de la capacitación profesional de los transportistas, arts. 6 j) y 14, se contrae al mismo ámbito). El recurso terminó formalizándose en relación con los arts. 88, 104.10, 11, 13, 19, 20, 22 y 24, 105.4 a 9, 106. 2, 4 y 5, y disposición transitoria tercera. Más recientemente se ha levantado la suspensión automática inicial de todos estos preceptos, menos en lo que concierne al art. 88 y disposición transitoria tercera.

Además de éstos, los asuntos que han quedado en el camino por alcanzarse un acuerdo completo en la Comisión Bilateral de Cooperación, y no sólo parcial (como sucede en 4 de los 5 recursos de inconstitucionalidad finalmente interpuestos), son 3.

En uno de ellos, la iniciativa fue del Estado, que puso objeciones a la Ley 12/2007, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, un asunto particularmente importante para el archipiélago, si bien en un único extremo. El acuerdo obligó a reformar la Ley en su art. 31.7 para que contemplara como infracción en lugar de la inicialmente prevista «la modificación de las circunstancias o requisitos acreditados para ejercer la actividad al realizar la comunicación

previa, o la falsedad de la declaración responsable a que se refiere el art. 8.3»; y la tramitación de esta modificación legal sí se ha impulsado.

En los otros dos, en relación, tanto con la Ley Orgánica 16/2007, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, como con la Ley 17/2007, de modificación de la legislación sobre electricidad (Ley 54/1997) en aplicación de la normativa europea dictada para la formación del mercado interior de la electricidad, las objeciones provinieron en cambio de la Comunidad Autónoma, lo que motivó el inicio de negociaciones en la Comisión Bilateral. En el primer caso, el acuerdo formaliza el compromiso mutuo de interpretar, respecto de los acuerdos de colaboración de dos o más municipios limítrofes para la prestación de los servicios de policía local, que las condiciones que puede establecer el Estado han de ser de carácter genérico, normativas y limitadas a acreditar el cumplimiento de las determinaciones de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como el de que en la elaboración de la referida normativa el Estado cuente con la colaboración de la Comunidad Autónoma. Y en el segundo, el acuerdo obliga a interpretar que corresponde a Canarias la competencia para autorizar las instalaciones eléctricas de generación ubicadas en su territorio con independencia de la potencia instalada, así como las de transporte primario o secundario que no excedan de su ámbito territorial (art. 3.2 a) y 12); y también la competencia para la determinación del gestor o de los gestores de las zonas eléctricas ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 39 y Disposición Adicional decimoquinta. 3). Un importante acuerdo en este caso, como es bien evidente, en tanto que Canarias asume la competencia para autorizar las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica en las Islas en los términos indicados.

Está por ver lo que sucede con un último asunto en el que no ha concluido el tiempo para alcanzar un acuerdo. En este caso, la iniciativa corresponde al Estado. Se trata de la recientemente creada policía canaria, y se cuestiona concretamente la constitucionalidad de los arts. 1, 5, 8, 9, 12, 14, 16, 18 19 y disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2008. La apertura de negociaciones al efecto se adoptó por acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación el 28 de julio de 2008.

En cuanto a las resoluciones recaídas a lo largo, ninguna se ha producido con referencia singular a Canarias, como ya se ha indicado, aunque no cabría dejar de mencionar dos de ellas, de interés para este *Informe*. La STC 12/2008 resuelve una cuestión de constitucionalidad promovida desde Canarias, en torno a la exigencia de candidaturas equilibradas por sexos impuesta por la legislación electoral general, una vez reformada ésta (Ley Orgánica 3/2007), y de resultas de la anulación de una lista electoral formada sólo por mujeres para un municipio de Tenerife (Garachico), cuestión a la que se había acumulado el recurso de inconstitucionalidad promovido con carácter general, desde la oposición parlamentaria en el Congreso de los Diputados (50 Diputados), contra esta reforma de la legislación electoral. Es conocido el sentido del fallo del Tribunal Constitucional. Como también lo es el de las STC 259, 260, 261, 262, 263, 264 y 265/2007, a propósito de la reforma de la Ley 4/2000, esto es, la Ley 8/2000, en materia de derechos fundamentales de los extranjeros, asunto también de particular relevancia en Canarias.

Elecciones, vida parlamentaria y vida política

Las únicas elecciones que han tenido lugar este 2008 son las generales. No es poco, desde luego, pero su análisis requiere una valoración de conjunto que no procede realizar en este apartado del *Informe*. Hemos de limitarnos aquí únicamente a resaltar los resultados de dichas elecciones en Canarias.

Ha de subrayarse que el PSOE se impuso con cierta claridad en el conjunto del archipiélago, el PP mantuvo sus posiciones y CC experimentó un fuerte declive. En el Congreso de los Diputados, fue palmaria la victoria del PSOE en ambas provincias. Pese a ello, no hubo diferencias entre los escaños obtenidos con el PP en la provincia de Las Palmas, 4 y 4, aunque el PSOE ganó 1 escaño en esta provincia, si bien a costa de CC que perdió así toda su representación (las elecciones anteriores habían dado como resultado 4 escaños para el PP, 3 para el PSOE y 1 para CC). Y en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, los resultados electorales coincidieron con los de las anteriores elecciones: 3 escaños para el PSOE, 2 para el PP y 2 para CC. En el Senado, por otra parte, fue donde especialmente se notó el hundimiento de CC, puesto que mantiene un solo senador (El Hierro) y pierde 2 (Tenerife y La Palma); el PSOE gana posiciones (La Palma, La Gomera, 2 en Tenerife y 2 en Gran Canaria y Lanzarote; podía incluso haber ganado El Hierro, pero lo perdió en el último instante por el voto emigrante de Venezuela); y el PP las mantiene (Tenerife, Gran Canaria y Fuerteventura). En todo caso, CC desaparece prácticamente en el Senado, aunque agrega al obtenido por las elecciones un senador de extracción autonómica, lo mismo que otro corresponde al PSOE.

En el ámbito de la vida parlamentaria, sobresale como siempre el «Debate sobre el estado de la nacionalidad» celebrado este año en marzo, el cual constituye el primero de la Legislatura en curso, que no se había iniciado siquiera un año antes. Destaca la particular relevancia dada en el discurso inicial del Presidente a las acciones públicas desarrolladas en materia de vivienda (acceso a ella de más de 20.000 familias), sanidad (reducción de las listas de espera) y seguridad (la nueva ley de policía había iniciado ya su tramitación), en un clima en que la economía iniciaba su declive, pero en el que más que de crisis se hablaba aún de desaceleración económica. La oposición presentó únicamente 5 propuestas de resolución, ninguna de las cuales prosperó: en una de ellas se instaba la reprobación de 5 consejeros. Por su parte, las conjuntas de CC-PP llegaron a 40: de ellas, el 30% (12) consistía en el sostenimiento de una conjunto de reclamaciones frente al Estado que es en lo que al final termina convirtiéndose el debate (por ejemplo, el establecimiento de una nueva regulación del fondo de cohesión en sanidad o de un nuevo marco de financiación sanitaria que contemple el aumento de población, la implicación del Estado en la construcción de trenes ligeros, la contribución a la financiación de los coste del traslado de los residuos entre islas, o la definitiva suscripción con el Estado del convenio de obras hidráulicas). Otras propuestas igualmente aprobadas instan al desarrollo por el Gobierno de Canarias del Proyecto monumental de la montaña de Tindaya, así como a la apertura de un amplio debate social sobre la reforma del actual texto estatutario.

Todos los partidos políticos presentes en el Parlamento aprobaron, por otra parte, la comunicación del Gobierno de Canarias efectuada en septiembre sobre

la cogestión de los aeropuertos canarios, de materializarse el cambio en la gestión del actual modelo aeroportuario, que como es sabido pasa por separar la navegación aérea y la gestión aeroportuaria y por la creación de una nueva sociedad estatal para que en este segundo caso que sigue perteneciendo en principio al 100% a AENA pueda dar cabida después al capital privado en un porcentaje de alrededor el 30%, con entrada asimismo de las Comunidades Autónomas en los aeropuertos de compleja gestión por el nivel de tráfico en el conjunto aeroportuario.

Y, fuera siempre de la actividad legislativa propiamente dicha que ocupa otro lugar dentro de este *Informe*, el año parlamentario vino a concluir con el anuncio de la constitución inminente de una comisión de investigación que, de consumarse, sería la primera en esta Legislatura. Con vistas a esclarecer las actuaciones practicadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma para la protección del área de la montaña de Tindaya (precisamente, este mismo asunto ya había dado lugar a la constitución de una comisión de investigación en 2000 a propósito de «todos los aspectos que se refieren al llamado Proyecto Monumental Montaña de Tindaya», y la votación final de las conclusiones terminó partiendo en dos al PP), que han culminado con la exigencia de una indemnización de 92 millones de euros, la mayor de la historia de la Comunidad Autónoma. Sería, de este modo, la duodécima comisión de investigación en la historia del Parlamento. Si bien el nuevo asunto está pendiente todavía de casación, se ha dispuesto la ejecución provisional de la sentencia recaída en instancia y el pago ha de consignarse en tres meses, pero se precisa la presentación de un aval bancario por la cantidad exigida que si bien no comprende los intereses correspondientes que puedan devengarse, no es fácil de conseguir en cualquier caso, porque el Gobierno de Canarias tendría derecho a la devolución del dinero, obviamente, si gana en casación, por lo que se considera técnicamente una operación de alto riesgo.

Ya en el ámbito de la vida interna propia de los partidos políticos, es de resaltar que las tres fuerzas políticas más importantes de Canarias han celebrado sus respectivos congresos regionales. El primero en hacerlo en septiembre a la vuelta del verano, y probablemente el más pacífico, fue el del PP, lo que debe destacarse, puesto que no lo había sido tanto el nacional que hacía poco había tenido lugar: el presidente actual del partido mantiene su cargo y se nombra un nuevo secretario general. En los congresos insulares que tuvieron lugar acto seguido pudieron advertirse algunos signos de división. También resultó pacífico el que tuvo lugar en último término, ya en noviembre, que fue el del PSOE, a pesar de que con anterioridad a su celebración podían percibirse dos corrientes internas dentro del partido, una más proclive a acercarse al poder mediante la negociación y el compromiso, y otra más interesada en marcar las diferencias con el resto de las fuerzas y apostar por un nuevo modo de hacer política, opción esta última que a la postre fue la única en formalizarse y que fue por tanto la que terminó triunfando. Importa acaso destacar la presencia en Canarias en apoyo de esta línea de los actuales números 1, 2 y 3 del partido a escala nacional: el Presidente del Gobierno de la Nación tuvo ocasión incluso de anunciar la celebración en Canarias de una reunión del Consejo de Ministros de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, período en que España ocupará la presidencia. Alguna división sí se registró en cambio con posterioridad, sin embargo, más que en los congresos insulares, en el ámbito de algunas agrupaciones locales (Las Palmas de Gran Canaria).

Pero si hasta este punto todo más o menos puede situarse dentro del guión, las sorpresas fueron continuas en el congreso celebrado en octubre por CC (el IV de esta formación). Y merece ello mención particular, porque la situación ha dado un vuelco importante, tanto en el plano de las personas como en el de los programas, y hasta en el mismo régimen de funcionamiento interno o de conexión entre partido y gobierno. Probablemente, nada de ello podría llegar a ser explicado sin atender a algunos episodios que se remontan tiempo atrás: en primer lugar, los negativos resultados electorales, especialmente, los ya indicados de este año (elecciones generales), porque los del año anterior (elecciones autonómicas, insulares y locales) apenas se habían traducido verdaderamente en una significativa pérdida de poder para CC; pero también pudo influir, sin embargo, y esto sí que se sitúa en relación con las pasadas elecciones autonómicas, la forma de resolver entonces la elección interna de la candidatura a la presidencia del gobierno.

El caso es que nada parecía presagiarlo, porque días antes una candidatura de continuidad a la presidencia del partido parecía tener asegurada la victoria; y tampoco por razones de incompatibilidad el Presidente del Gobierno, que había sido en el pasado presidente de la propia formación, podía aspirar a ella. En este clima, la atención inicial parecía estar puesta en la búsqueda de la unidad perdida del nacionalismo canario. Todo cambió sin embargo cuando desde Gran Canaria se impulsó una candidatura alternativa que terminó encontrando apoyos en las demás islas, excepción hecha de Tenerife y Fuerteventura: al final sin embargo terminaría triunfando una tercera candidatura. La nueva ejecutiva pasa a estar compuesta por 34 personas y los 7 presidentes insulares, dato este último que posee importancia, porque expresa y ejemplifica los cambios introducidos en el régimen de funcionamiento interno. Por decirlo en apenas dos palabras, vuelve el protagonismo a las organizaciones insulares y se restringe al mínimo el poder de decisión de los miembros del gobierno y de los grupos parlamentarios: al partido corresponde la determinación de la política que ha de hacer el Gobierno y la línea de acción de aquél se impulsa por sus organizaciones insulares y, a la postre, por un nuevo órgano denominado comité permanente colegiado (antigua comisión permanente), compuesto por la nueva presidenta y la nueva secretaria de organización, así como por los siete presidentes insulares, el presidente de los jóvenes y del de Venezuela. Y las sorpresas continúan también en el plano programático: después de que venía anunciándose con anterioridad a la celebración del Congreso una especie de renuncia a la apertura del debate soberanista, algunas resoluciones parecen contener propuestas de esta índole, como la que defiende «la modificación de la Constitución del Estado español en la línea de definir un Estado Federal, en el que Canarias pueda tener su propio Estatuto Nacional Federal refrendado por el pueblo canario», u otras en las que encuentra acogida «el derecho democrático a decidir del pueblo canario en todos aquellos temas de vital importancia para el archipiélago», el derecho de veto del Parlamento de Canarias o un «estatuto de neutralidad que desvincule a Canarias y a cada una de las islas de cualquier bloque militar»; también la instauración del día de la nación canaria cada 22 de octubre, que fue el día en que por primera vez ondeó la bandera canaria en la segunda mitad de los años 60 del pasado siglo.

Vida local, urbanismo y territorio

En el ámbito local, interesa dar cuenta ante todo de que se han impulsado y han prosperado las primeras mociones de censura de la Legislatura, apenas trascurrido un año desde su inicio: éstas se han producido en municipios de diferentes islas (así, Yaiza, en Lanzarote; Antigua y La Oliva, en Fuerteventura; Firgas, en Gran Canaria; y San Sebastián y Valle del Gran Rey, en La Gomera), sin que sin embargo ello haya supuesto vuelco alguno en el panorama del conjunto del archipiélago. En Yaiza, sin embargo, sirvió para poner fin a un alcalde con 14 años en el cargo y para aglutinar por vez primera a CC y PIL, lo que si se generaliza puede tener repercusiones importantes en toda la isla. En La Oliva, cristalizó un curioso acuerdo entre PP y PSOE, que llevó a la alcaldía a una representante de esta última formación política pese a tener 2 concejales frente a los 7 del PP, y que terminó en una escisión importante en el PP, más que por esto último, por el acuerdo en sí mismo con el PSOE y el alejamiento de CC, que puede tener repercusión general. En la isla de La Gomera, se ha desalojado prácticamente del poder local a CC, que ha perdido los dos municipios que tenía y que eran los más importantes de la isla, que por otra parte son además bien pocos: en Valle del Gran Rey, un tránsfuga con el apoyo del PSOE arrebató el cargo a quien llevaba de alcalde 28 años; y en San Sebastián, merced a otro tránsfuga, el PSOE recupera la alcaldía que había perdido al inicio de esa Legislatura. Por la acción también de un tránsfuga pierde NC uno de los municipios cuya alcaldía ostentaba en Gran Canaria (Firgas); aunque un grupo afín a esta fuerza política toma contacto con el poder por primera vez en Fuerteventura (Antigua), si bien por otra parte, pierde su principal bastión en Lanzarote, la importantísima plaza de Yaiza.

A propósito de la sensible pérdida experimentada en la recaudación de los rendimientos procedentes de los impuestos del REF se ha desatado a finales de año una importante contienda que ha envuelto a cabildos y municipios, y que dio inicio mediante el anuncio de reducir un 33% los fondos recibidos por las Corporaciones Locales, como consecuencia de la menor recaudación fiscal alcanzada respecto de la que se había calculado inicialmente. Las nuevas previsiones habrían de aplicarse durante tres años: se aplicarán así los dos próximos y para hacerlo también el año en curso se dispone que dicho descuento del 33% se practique durante los últimos tres meses del año, lo que supone una reducción del 65% de lo que venían percibiendo mensualmente. Al dejar de ingresarse esta importante cantidad se abrió un primer frente (si bien en general todos los cabildos pueden asumirla los próximos años, algunos apenas disponen de margen de maniobra este año y otros se quejaban de la falta de negociación previa), que se completaría después con el de los municipios, primero, porque no tuvieron participación en el acuerdo alcanzado con los cabildos el 23 de octubre y plasmado después en una Orden de 6 de noviembre; y también, porque su margen de maniobra es aún menor: solicitan por ello que se aplique la detracción en 5 años y no en 3, y que tampoco se aplique este año; por tanto, una moratoria para 2008 y la aplicación de una reducción del 20% durante 5 años hasta completar los 200 millones de euros que se han recibido de más durante este período, incorrectamente, de resultas de la minoración en la recaudación inicialmente prevista en 2007 (y 2008).

Tampoco se alcanzó el acuerdo con los cabildos, para implicar a éstos en las

ayudas a los municipios para atender las devoluciones: y al final el Gobierno distribuirá los 10 millones de euros de un fondo creado al efecto entre todos los municipios, cuando la propuesta era de que el Gobierno dedicara los 10 millones a los municipios de más de 10.000 habitantes, y que los cabildos lo hicieran con 1.600.000 euros, para los municipios de menor población. No todos estuvieron de acuerdo, por lo que se ha optado con que los cabildos que contribuyan lo hagan con sus municipios y no lo hagan los que estén en desacuerdo.

En materia urbanística, importa resaltar el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 26 de septiembre de 2008, que establece el criterio general a seguir por la citada Comisión en la tramitación de los instrumentos de planeamiento sometidos a su competencia (modificaciones puntuales, revisiones parciales y planeamiento de desarrollo del planeamiento general), cuando no estén adaptados del todo a la normativa legal que resulta de aplicación, distinguiendo a tal efecto los tres grupos de supuestos antes indicados, y también si la falta de adaptación lo es sólo respecto de las directrices (Ley 19/2003), o afecta también a la legislación general (Decreto Legislativo 1/2000).

Los conflictos territoriales acostumbran también a encontrar un lugar dentro de este *Informe*. Cabe destacar así que el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria ha sido objeto de tres resoluciones anulatorias a lo largo de 2008, si bien no han afectado a la totalidad del mismo que sigue por tanto siendo un instrumento normativo válido y eficaz, pero sí a algunas actuaciones territoriales previstas en él: todas ellas se deben a razones ambientales. Se anularon, primero, las determinaciones del Plan relativas a las zonas Bb3 (Bb1 y Bb2, zonas de muy alto y alto valor agrario, y Bb4 zonas agrarias en abandono), que habilitaban a promover la trasformación de suelos agrarios ubicados en las áreas limítrofes o próximas a suelos urbanos y urbanizables, por falta de definición de las pautas justificativas de la necesidad de priorizar el uso urbano sobre el agrario en tales zonas y vulneración en suma del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (las directrices exigen la delimitación general del suelo rústico de protección agraria e imponen con carácter general la búsqueda de alternativas). Después se anuló una actuación singular pero especialmente importante en el norte de la isla, por la misma falta de motivación y la exigencia impuesta por las directrices para el aprovechamiento de las infraestructuras actualmente existentes. Y, finalmente, siete grandes actuaciones, por falta de declaración de impacto ambiental, cuestión que llegó incluso a apreciarse de oficio.

Y si las actuaciones transformadoras del territorio exigen la ponderación ambiental por su afección al mismo y pueden desembocar en resoluciones judiciales de signo anulatorio, las encaminadas a su protección pueden también desembocar en resoluciones adversas, que en estos casos pueden obligar a indemnizar. Entre estas medidas proteccionistas han de subrayarse las moratorias dispuestas, que encuentran amparo actualmente, en primer lugar, en las directrices (Ley 19/2003) y que han afectado especialmente a Gran Canaria donde quedaron bloqueados 8 proyectos de cierta importancia: Las Mujeres, Montaña Arena, parte de Meloneras y Pasito Blanco, en San Bartolomé; y Medio Almud, Los Frailes o Catanga, en Mogán, si bien todos estaban en su fase inicial. El problema especialmente importante es cuando ello llega a afectar a derechos urbanísticos consolidados: pese

al rango legal de las directrices ha habido a lo largo de este año tres sentencias, todas respecto de actuaciones en Gran Canaria, que obligan al pago de indemnizaciones por la pérdida del aprovechamiento temporal del derecho la primera de ellas; la segunda, limitadamente, al pago de los gastos de un proyecto; y la tercera, más aún, al pago de unos gastos tributarios. Una, cuarta, en Fuerteventura, rechaza en cambio la indemnización solicitada correspondiente. Y, justo a finales del año se ha producido una quinta sentencia, que es la que ha supuesto el mayor varapalo económico, y que se sitúa en línea con la primera de las antes indicadas por lo demás: no se indemniza lo solicitado, 150 millones de euros, que es el supuesto valor de los aprovechamientos reconocidos, porque el suelo ni ha perdido su clasificación ni su categorización, pero sí se está impidiendo temporalmente el desarrollo de unos aprovechamientos reconocidos por el planeamiento en vigor, por lo que procede la indemnización por la pérdida del aprovechamiento temporal del ejercicio del derecho, que se concreta en el pago del interés del dinero, calculado en función del IPC medio de los años que lleva en vigor la moratoria sobre el valor de los aprovechamientos (cabe calcular unos 4 millones anuales por cuatro años, más el interés legal del dinero: en total, se calcula unos 50 millones de euros).

En Lanzarote, la moratoria insular asimismo decretada y derivada en este caso de su propio planeamiento ha afectado a actuaciones ya consumadas, realizadas al amparo de licencias municipales, pero en contra de las determinaciones del planeamiento insular: el Cabildo Insular ha interpuesto 29 recursos (unas 12.000 camas), ha ganado ya 21 y en 17 las resoluciones son firmes. Como en estos casos se detectaron irregularidades, se plantea en primer lugar y ante todo su demolición o en su caso las correspondientes compensaciones al interés general.

Con todo, la resolución judicial adversa más importante de todas las recaídas a lo largo del año, porque obliga al pago de la mayor indemnización en la historia de Canarias, 92 millones de euros (lo que es casi la mitad del presupuesto anual de la consejería concernida), es la que condena al pago de una indemnización por la prohibición de toda actividad extractiva en un radio de 3 km en el entorno de Tindaya acordada con vistas a la protección de esta montaña, lo que viene a suponer la imposibilidad de explotación de los derechos mineros concedidos en la cercana montaña Tebeto. Con el agravante de que se ha acordado asimismo la ejecución provisional de la resolución dictada en instancia. Como ya se adelantó, puede ello motivar la apertura de una próxima comisión de investigación, que sería la primera de esta Legislatura, porque podría haber indicios de una supuesta corrupción y puede merecer que al menos se investigue sobre ello.

Dadas sus características, el caso podría suscitar una atención mediática próxima al que más la ha tenido en los últimos tiempos, el denominado caso Las Teresitas, cuyo episodio más destacado en este 2008 ha sido la detención del abogado de la operación, al parecer, por cuenta de las dos partes privadas afectadas, esto es, de la Junta de Compensación que vendió los terrenos y de la empresa que los compró, operación que se concretó en el pago de 33 millones de euros (2 de gastos). De los restantes consta el pago de 23, pero hay 8,4 cuyo destino no llega a aclararse.

Relaciones entre Canarias y el Estado

Importa destacar dentro de este capítulo, en primer término, la publicación del reglamento dictado en desarrollo del régimen económico y fiscal especial de Canarias (Real Decreto 178/2007, de 28 de diciembre), casi un año después de que se convalidara el nuevo marco legal (Decreto-ley 12/2006), con el fin de ajustarlo a las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea previstas para el sexenio (2007-2014). Ya dimos cuenta de ello en el anterior *Informe*. Algo ha tardado en gestarse, pero apenas nada si se tiene presente que el anterior régimen económico y fiscal especial de Canarias (2000) careció de normativa reglamentaria durante todo el período en que estuvo vigente hasta que se ha aprobó el nuevo marco legal antes indicado; lo que fue incesante fuente de conflictos a la vista de la inseguridad existente en torno al alcance de las cláusulas legales. Por tanto, debe considerarse muy positivamente la aparición de esta norma que, en el sentido indicado, mira ante todo a clarificar los conceptos manejados en la definición de los instrumentos fiscales (delimitación del ámbito de aplicación subjetivo de las exenciones, definición de las entidades que prestan servicios financieros o intragrupo, concepto de establecimiento permanente, alcance de la inversión inicial y destino de las inversiones, inversiones en aeronaves y cine, condiciones para el arrendamiento de bienes inmuebles, inversiones en suelo afecto a actividades industriales). Particularmente relevante es la concreción del plan de inversiones (art. 32-34). Se incorporan también los nuevos criterios de compatibilidad en el ámbito de las ayudas de Estado establecidos por la Unión Europea. Y, en fin, la Zona Especial de Canarias es objeto de importante desarrollo reglamentario en orden a la delimitación de su ámbito propio y a la clarificación de su régimen de gestión (entre otros aspectos relativos a su funcionamiento, los procedimientos de información y colaboración, autorización previa, gestión de tasas, procedimiento sancionador, etc.).

En el marco de la actividad convencional entre el Estado y la Comunidad Autónoma, habría que destacar la publicación inicial de dos convenios de colaboración (arts. 6 y 8.2 Ley 30/1992) y de un convenio marco de forma prácticamente seguida durante los tres primeros meses del año (en enero, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación del consorcio para la construcción y explotación de la Plataforma Oceánica de Canarias, creada esta última por la Conferencia de Presidentes, como se dio cuenta en el *Informe* anterior: el consorcio ostenta una composición paritaria entre los representantes estatales y autonómicos; en febrero, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Canarias para la puesta en marcha de un programa de conservación del olmo europeo en Canarias; y en marzo, el Convenio marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para la implantación de una red de oficinas integradas de atención al ciudadano). Sin embargo, más aún ha de destacarse la definitiva aprobación en octubre del Convenio de Obras Hidráulicas, largo tiempo esperado (tres años: sustituye así al de 1997 y se une a los de Costas y Carreteras ya renovados), con una inversión de 306,5 millones de euros (el anterior, 436, que al final habían sido 597), para ejecutar 92 obras en todas las islas entre 2008 y 2012. Las actuaciones establecidas y detalladas en el nuevo Convenio (mantenimiento y modernización de desalado-

ras, obras de saneamiento y depuración, conducción de aguas, captación de recursos hídricos del subsuelo y trasvases) han sido declaradas de interés general y están en su mayoría incluidas en el plan hidrológico nacional: otras obras se han considerado de interés general al amparo de la Ley de Aguas. Corresponde al Estado la realización de las actividades de carácter material, técnico y de servicios relacionadas con las obras previstas; un coordinador nombrado por el Estado deberá también estar informado por la dirección facultativa de las incidencias técnicas, administrativas y económicas de las obras; y asimismo corresponde al Estado verificar la idoneidad de los proyectos y el seguimiento y la inspección general de la ejecución. Mientras que la Comunidad Autónoma se compromete a la elaboración de los estudios previos, los anteproyectos y proyectos de obras; también, a asegurar la disponibilidad de los terrenos; y, en fin, una vez finalizadas las obras, a la responsabilidad de su explotación, mantenimiento y conservación, con la asunción de sus correspondientes costes, así como de los gastos de reposición de bienes y equipos.

Siempre resulta de interés en este apartado referirse asimismo a la postura recíprocamente adoptada en relación con la aprobación de los respectivos Presupuestos Generales del Estado y de la Comunidad Autónoma previstos para el año próximo, porque suele ser síntoma claro del estado de las relaciones mutuas entre los dos gobiernos. Por lo que hace al Presupuestos Generales del Estado, elaborados y debatidos en un tiempo claramente no ya de crisis sino de auténtica recesión, la reacción inicial del Gobierno de Canarias resultó durísima a la vista de los recortes innegables introducidos, con especial proyección sobre Canarias. Incluso intentó llegar a promoverse una declaración institucional unánime del Parlamento de Canarias que no llegó a formalizarse por la oposición del PSOE. Así como el año anterior era discutible la mayor o menor bondad de los Presupuestos respecto de Canarias, no era fácil ahora cuestionar su inicial repercusión negativa en el archipiélago.

No pudo sorprender por tanto la presentación esta vez de una enmienda a la totalidad por CC. En su tramitación parlamentaria, sin embargo, el texto ha experimentado indudables mejoras, en capítulos tales como infraestructuras educativas, subvención al transporte de mercancías, renovación turística; dentro de un clima de dificultades económicas obvias que hace en cambio inviables algunos progresos: sobre todo, merced a las enmiendas promovidas por el PSOE (en total suponen 48 millones de euros, además de otros 42 destinados a infraestructuras educativas que no se consignan explícitamente, puesto que lo mismo que en los presupuestos anteriores se condicionan a la previa firma de un convenio: en turismo se ha previsto la territorialización de las subvenciones englobadas ahora en una bolsa común, así como el apoyo al consorcio turístico del sur de Gran Canaria; en transporte de mercancías hay una mejora sustancial de 26 millones de euros, así como 10 millones para proyectos ferroviarios, otros 10 millones para la acogida a menores extranjeros no acompañados; 4 millones para el plan de seguridad, 1,5 millones para el transporte por carretera y una partida sin especificar para guaguas municipales), aunque con acercamiento también a las posturas de CC (las diferencias son ahora sólo de 80 millones; por otro lado, la devolución del antiguo ITE admite ser negociada en el marco de la reforma del sistema de financiación autonómica).

Tan es así que, después de nuevas mejoras en el Senado (unos 6 millones de euros: 2 millones y medio para sendas infraestructuras culturales, y el resto, para la apertura de un centro sociosanitario, un centro de discapacitados, un centro de interpretación de la biodiversidad y un mercado agrícola en distintas islas), CC se ha alineado con el PSOE en este Cámara en contra del veto presentado por la oposición, lo que sin embargo no ha evitado que dicho veto prosperara. De este modo, tales mejoras últimas van a quedarse en el camino, porque, como es sabido, frente al veto no cabe sino refrendar por mayoría absoluta del Congreso el texto originario.

A la vista de los episodios relacionados con la tramitación de los Presupuestos había cierta expectación por conocer la posición definitiva de CC. Pues bien, en la votación final de los Presupuestos Generales del Estado, CC volvió a expresar su oposición (se ha aludido así en algún medio al carácter ciclotímico de la posición de CC), lo que sin embargo no impidió que salieran adelante, con las mejoras antes mencionadas incluidas en su paso por el Congreso de los Diputados, pero sin las del Senado.

Por otro lado, y desde la perspectiva inversa, una vez adquirido en aras de la actual situación económica el compromiso público de no oponerse a los presupuestos autonómicos en ningún lugar de España en que el PSOE es oposición, se ha despejado completamente el camino para la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que por otro lado permanecen prácticamente estancados por vez primera en la década, con un simple incremento del 2%, y que echan mano además del recurso al endeudamiento para compensar el déficit que se cifra en un 1% por la pérdida de ingresos: se ha autorizado ya a este respecto la emisión de deuda pública por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (hasta 440 millones de euros), pero cuesta atraer a los compradores en la presente coyuntura.

Relaciones entre Canarias y el exterior (en particular, la Unión Europea)

El Decreto 129/2008, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, antes mencionado, procede a la creación bajo la dependencia directa del Presidente de una nueva figura de interés, el Comisionado de Acción Exterior (art. 1.2), con rango asimilado al de Consejero (art. 5.1). Dispone incluso de una Viceconsejería bajo su cargo, la de Emigración y Cooperación con América, y de tres Direcciones Generales, respectivamente, de Relaciones con África, Europa y América, si bien esta última se sitúa bajo la dependencia directa de la Viceconsejería antes mencionada (art. 1.2). Las funciones del Comisionado asimismo se detallan en el art. 5.2. Puede en fin asistir con voz pero sin voto a las reuniones del Gobierno si es convocado (art. 5.5). Regula también el Decreto 129/2008 las Delegaciones del Gobierno de Canarias en el exterior (Capítulo V), así como el Consejo Canario de Entidades en el Exterior (Capítulo VI. Sección 3), el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (Capítulo VI. Sección 4) y la Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo (Capítulo VI. Sección 12), si bien en estos últimos casos el planteamiento último de esta organización habrá de concretarse en la

futura Ley de Cooperación al Desarrollo cuya tramitación parlamentaria ha iniciado su curso este mismo 2008.

Este año habría también que incorporar a este apartado una pieza que habitualmente no forma parte del paisaje del mismo, cono es una resolución judicial, en este caso, la STS de 16 de junio de 2008, que viene a contener un interesante pronunciamiento sobre el alcance de la titularidad demanial en el medio marino, lo que tiene obvia relevancia respecto del alcance de las propias competencias del Estado, pero que también puede ello repercutir sobre las de la Comunidad Autónoma. La STS de 16 de junio de 2008 confirma la de la Audiencia Nacional de 19 de noviembre de 2003. que había estimado el recurso de Telefónica contra la exigencia del pago de un canon por la instalación y amarre de un cable submarino entre Tenerife y Gran Canaria, sobre la base, en síntesis, de que el dominio público sólo alcanza a los recursos naturales de la plataforma continental y zona económica exclusiva (algo que ni se había acreditado, ni siquiera se había intentado, y que no cabe tampoco presumir), pero no a estas superficies en sí mismas consideradas; o, en otros términos, alcanza a tales superficies pero sólo en la medida que se afecte a los recursos naturales situados en ellas; de este modo, no cabe exigir el pago de un canon que requiere en todo caso que la zona sobre la que se proyecte sea demanial.

Esta doctrina se confirma ahora por el Tribunal Supremo, sobre la base de la distinción de los cuatro tipos de bienes que integran el dominio público estatal de acuerdo con la Constitución y que la normativa sobre dominio público marítimo terrestre asimismo contempla. Se profundiza no obstante sobre esta cuestión, toda vez que dicha normativa define ciertamente las playas y la zona marítimo terrestre, pero no hace lo propio ni con el mar territorial ni con la zona económica y la plataforma continental y sus recursos naturales. A este respecto, se parte del alcance del mar territorial a partir de su legislación propia (particularmente, la Ley 10/1977, aunque también se invoca la anterior), normativa a cuyo socaire se dictó al Real Decreto 2510/1977 que materializa su trazado: en Canarias, dicha norma traza las líneas de base recta alrededor de cada una de las islas de Gran Canaria, Tenerife, El Hierro y la Palma, incluyendo en un solo polígono las orientales de Lanzarote, Fuerteventura y sus cuatro islotes, y deja sin trazar las de La Gomera. Pero los problemas surgen, cuando se aprueba después la normativa correspondiente a la zona económica (Ley 15/1978) que introduce el denominado principio archipielágico (»en el caso de los archipiélagos, el límite exterior de la zona económica se medirá a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas e silotes que respectivamente los componen, de manera que el perímetro resultante siga la configuración general de cada archipiélago»); y sin embargo no se ha procedido a la realización de un nuevo trazado, manteniéndose actualmente en consecuencia las líneas insulares del Real Decreto 250/1977.

Como ello repercutiría sobre el conflicto en curso, en tanto que en tal caso las aguas afectadas serían aguas archipielágicas o interiores, y no serían ni mar territorial ni zona económica, y sí habría lugar al canon, la Sentencia objeto de este comentario siente la necesidad de desarrollar una extensa argumentación al respecto, la cual arranca de una resolución anterior del propio TS, la STS de 18 de junio de 1992, que apunta hacia la tácita derogación de la Ley anterior, conclu-

sión que en todo caso refuerza con el apoyo en el Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo art. 2 considera «expresión de un todo unitario descrito por la relación de sus componentes, dentro de un espacio comprensivo de suelo, subsuelo, espacio aéreo y las aguas territoriales que circundan el perímetro archipielágico e incluyen los espacios insulares de aguas cerradas», así como de la concepción archipielágica que resulta del art. 46 Parte IV del Texto de la III Conferencia del Mar, «que define el archipiélago como un grupo de islas, incluidas partes de islas y las aguas que las conectan, cuyas características naturales relacionadas entre sí, forman una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente ha sido considerada como tal notas todas ellas predicables del archipiélago que constituye la Comunidad Autónoma de Canarias». La Sentencia invoca asimismo otras resoluciones judiciales también del Tribunal Supremo en la misma línea, a la que considera que respalda también la nueva normativa portuaria desde la perspectiva de la navegación (art. 7). Y aporta nuevos argumentos en idéntica dirección: la Ley 15/1978 no se derogó cuando se ratificó la Convención del Derecho del Mar de 1982 en 1996, por lo que su vigencia es plena; el Estatuto de Autonomía de Canarias tras su reforma en 1996 establece el archipiélago canario como el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, que ya no se define en consecuencia por sus territorios insulares, como resultaba en el texto anterior. Y se apuntan también, si bien «de lege ferenda», sendas iniciativas legislativas promovidas al efecto, como la Proposición de Ley de Delimitación de Espacios Marítimos, que contemplaba el trazado efectivo de las líneas archipielágicas, y la de Reforma del Estatuto de Autonomía, que ofrece una nueva delimitación del ámbito territorial del archipiélago partiendo del polígono sobre la base de rectas archipielágicas; la condición de Canarias como región ultraperiférica, que obliga a adoptar una normativa orientada a asegurar la igualdad y la especificidad en unas condiciones similares a las establecidas por Portugal para otras regiones ultraperiféricas europeas como Azores y Madeira; y reconoce en fin que la mayor dificultad reside en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y en su dicotomía entre Estados archipielágicos y archipiélagos de Estado, pero que ello plantea la necesidad de profundizar sobre los Estados mixtos, cuya parte archipielágica está dotada de autonomía política y es titular de competencias exclusivas y compartidas sobre determinadas materias; y desde la misma perspectiva internacional cabe apuntar determinados ejemplos de Estados mixtos, como Noruega, Ecuador, Dinamarca, Australia y el mismo Portugal (Decreto-ley 1985); también ya por último, la Sentencia del Tribunal de Justicia Internacional de 18 de diciembre de 1951 reconoce el derecho de Noruega a una zona exclusiva de pesa que incluía las aguas encerradas por un sistema de líneas rectas.

En todo caso, como el trazado de las líneas archipielágicas no se había efectuado y así se reconoce que no se había llevado a cabo en la práctica, entiende el Tribunal Supremo que el supuesto sometido a la consideración del Tribunal Supremo debe resolverse conforme al Real Decreto 2510/1977; y desde esta perspectiva el cable telefónico se sitúa en la plataforma continental, sobre la que el Estado no extiende su titularidad demanial sino sólo sobre sus recursos naturales, «siendo dicha afectación la que determina el carácter demanial de la zona» en su caso; y sin que tampoco pueda prosperar la interpretación de que la expresión recursos naturales se refiere sólo a la zona económica sin abarcar a la plataforma continental, puesto que «de la simple lectura del art. 132.2 de la Constitución se

deduce que a los recursos naturales que el mismo se refiere es tanto a los que se ubican en la zona económica (por ejemplo, la pesca) como en la plataforma, o subsuelo de dicha zona (por ejemplo, los hidrocarburos)».

Todavía dentro de este apartado, en fin, habría que resaltar la celebración a finales de año de la IX Cumbre Hispanomarroquí, con relevante presencia canaria (la próxima Cumbre a celebrar en España, que será la XI, se hará además, precisamente, en Canarias dentro de dos años), y con la conclusión de importantes acuerdos, entre ellos, el mayor acuerdo financiero alcanzado entre ambos países (520 millones de euros). En lo que concierne al archipiélago canario, se reconoció el carácter estratégico de Canarias en las relaciones comerciales entre ambos países y, en concreto, el papel del transporte marítimo y aéreo entre Canarias y Marruecos (se destinan a su consolidación más de 25 millones): aparte de acordarse también el desbloqueo de la delimitación de la frontera marítima paralizada desde 2007 y la propuesta de la toma en consideración del modelo autonómico para el Sahara, se dispuso en materia de seguridad y dentro de la cooperación policial el fortalecimiento de las patrullas mixtas y la ampliación del ámbito de geográfico de sus operaciones. Según Marruecos, se ha conseguido evitar la salida de 100.000 personas, y no se va a bajar la guardia el año próximo por la reducción de contingentes motivada por la crisis (probablemente inferior a 1.000 personas, frente a los 15.371 que se aprobaron provisionalmente para 2008); y según Frontex se han interceptado y devuelto alrededor del 40% de los inmigrantes irregulares que han tratado de llegar a Canarias (en total, unas 5.400 personas), por lo que habrían alcanzado la costa unas 8.200, cifra inferior a la de 2007 (11.746: cerca de un 30%; aumentó sin embargo el número de muertos, de 39 a 45).

En la localidad de Agadir, finalmente, la Comunidad Autónoma procederá a la apertura de una nueva delegación exterior mediante la reconversión de la actual oficina comercial existente en dicha ciudad y la unificación en ella de todas las líneas de actuación promovidas en Marruecos. Se une así a las delegaciones ya existentes en Madrid, Bruselas y Caracas, y a la que próximamente se abrirá también en Cabo Verde.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

G.P. Socialista Canario: 26 diputados

G.P. Coalición Canaria (CC): 19 diputados

G.P. Popular: 15 diputados

Durante 2008 han causado baja los siguientes diputados en la fecha que se indica:

Don Casimiro Curbelo Curbelo (G.P. Socialista Canario), baja: 31/3/2008, siendo sustituido por Doña María Mercedes Herrera Plasencia, alta: 9 /4/ 2008

Don Juan Fernando López Aguilar (G.P. Socialista Canario), baja: 31/3/2008, siendo sustituido por Don Sergio Calixto Roque González , alta: 9 /4/ 2008

Don Gabriel Mato Adrover, (G.P. Popular), baja: 31/3/2008, siendo sustituido por Don Asier Antona Gómez, alta : 9 /4/ 2008

Doña María Dolores Luzardo de León, (G.P. Popular), baja: 31/3/2008, siendo sustituida por Don Sigfrid Antonio Soria del Castillo Olivares, alta: 9 /4/ 2008

Don Anselmo Francisco Pestana Padrón (G.P. Socialista Canario), baja: 31/3/2008, siendo sustituido por Doña Carmen María Acosta Acosta Alta: 10 /4/ 2008

Doña Carolina Darias San Sebastián (G.P. Socialista Canario), baja: 8/1/2008, siendo sustituida por Don José Ramón Funes Toyos, alta: 30/1/2008

Estructura del Gobierno

Presidente: Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC)

Vicepresidenta: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Número de Consejerías: 10

Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad: Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Consejería de Obras Públicas y Transportes: Excmo. Sr. D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC)

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Excma. Sra. Dª. María del Pilar Merino Troncoso (PP)

Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes: Excma. Sra. Dª. Milagros Luis Brito (CC)

Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda: Excma. Sra. Dª. Inés Nieves Rojas de León (CC)

Consejería de Sanidad: Excma. Sra. Dª. María Mercedes Roldós Caballero (PP)

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

Consejería de Empleo, Industria y Comercio: Excmo. Sr. D. Jorge Marín Rodríguez Díaz (CC)

Consejería de Turismo: Excma. Sra. Dª. Rita María Martín Pérez (PP)

Tipo de Gobierno

Gobierno de coalición entre Coalición Canaria y Partido Popular

Partidos y número de diputados que le apoyan

Coalición Canaria (19 Diputados) y Partido Popular (15 Diputados)

Composición del Gobierno

CC: Presidente y 6 Consejerías

PP: Vicepresidente y 4 Consejerías

Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras

Investidura

No se han dado supuestos para su planteamiento

Mociones de censura

No se han presentado

Cuestiones de Confianza

No se han presentado

Declaraciones Institucionales

Presentadas: 6

Aprobadas: 6

De apoyo a UNICEF en su lucha contra el SIDA en la infancia. 30 de enero de 2008

El Silbo Gomero Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. 24 de julio de 2008

El Día Mundial del Donante de Sangre. 11 de junio de 2008

Por el accidente aéreo ocurrido el pasado 20 de agosto. 24 de septiembre de 2008

«El Estado de Derecho... El Día.» 24 de septiembre de 2008

Con motivo del 60 Aniversario de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 2008

Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía

No se han presentado

Proyectos de Ley

Presentadas 8

Pendientes anteriores ejercicios 1

Tipo de finalización

No finalizadas 5

Aprobadas 4

Proposiciones de Ley, Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares, Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular, Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales:

Proposiciones de Ley

Resumen de tramitación

Presentadas 4

Pendientes anteriores 2

Tipo de finalización

Aprobadas 1

No finalizadas 3

Rechazadas 2

Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares

Presentadas 0
Pendientes anteriores 1
Tipo de finalización
No finalizadas 1

Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular

Presentadas 0
Pendientes anteriores 3
Tipo de finalización
No finalizadas 2
Rechazadas 1

Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales

Presentadas 0
En periodos anteriores 1
Pendientes de aprobación en Las Cortes 1

Proposiciones no de Ley

Presentadas 58
Pendientes anteriores 6
Tipo de finalización
No finalizadas 16
Aprobadas 35
Rechazadas 12
Retiradas 1

Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones

Interpelaciones

Presentadas 6
Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización
Debatidas 4
No finalizadas 2

Mociones consecuencia de Interpelación

Presentadas 3
Pendientes anteriores 1
Tipo de finalización
Aprobadas 1
Rechazadas 3

Preguntas con respuesta oral (ante Pleno y ante Comisión), preguntas con respuesta por escrito

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno

Presentadas 335
Pendientes anteriores 43
Tipo de finalización
No finalizadas 42
Contestadas 319
Decaídas 1
Retiradas 11
Cambio de calificación 5

Preguntas con respuesta oral ante Comisión

Presentadas 302
Pendientes anteriores 86
Tipo de finalización
No finalizadas 111
Contestadas 263
Retiradas 10
Cambio de Calificación 1
Decaídas 3

Preguntas con respuesta por escrito

Presentadas 653
Pendientes anteriores 105
Tipo de finalización
No finalizadas 211
Contestadas 541
Retiradas 2
Cambio calificación 2
Rechazadas 2

Comparecencias del Gobierno

Encontradas 348 iniciativas
En ese periodo, iniciaron su tramitación: En el periodo indicado 301
En un periodo anterior 47
Según el tipo de finalización, se agrupan en: No finalizadas 149
Debatidas 181
Retiradas 18
Presentadas 301
Pendientes anteriores 47
Tipo de finalización
No finalizadas 149
Debatidas 181
Retiradas 18

Solicitudes de comisiones de investigación

Presentadas 1
Pendientes anteriores 1
Tipo de finalización
No finalizadas 1
Cambio de Calificación 1

La solicitud de constitución de una Comisión de Investigación sobre el caso de los niños desaparecidos en Canarias fue transformada en petición de constitución de Comisión de Estudio.

La otra Comisión cuya solicitud se presento en el curso del año es la que tiene por objeto esclarecer los hechos y actuaciones de las Administraciones Públicas Canarias, personas físicas y jurídicas, así como la determinación de las responsabilidades a que hubiere lugar, en relación con el Recurso Contencioso Administrativo núm. 848/94, Sentencia 586/1998 y del Recurso Contencioso Administrativo núm. 352/08, Sentencia 132/2007, así como todos los expedientes administrativos relacionados de forma directa o indirecta con dichas causas judiciales, todo ello, relativos a la concesión de explotación minera a favor de la empresa Canteras Cabo Verde SA, en Montañetas de Tebeto, Fuerteventura.

Reforma del Reglamento

Se ha creado en el seno de la Comisión de Reglamento un Ponencia para la Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias, no habiendo culminado sus trabajos al acabar el ejercicio.

Reforma de las normas de Gobierno Interior

La Comisión de Reglamento del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada el día 17 de junio de 2008, aprobó una modificación puntual de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento núm. 149/2008, de 4 de julio de 2008

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

En este periodo no se han dictado Normas Interpretativas y Supletorias del Reglamento de carácter general.

Otras iniciativas

Comisiones de estudio

En ese periodo, iniciaron su tramitación se presentó una única solicitud de constitución de Comisión de Estudio, por cambio de calificación de otra que se había presentado como petición de creación de Comisión de Investigación. Al final de ejercicio no había recaído decisión del Pleno al respecto.

Subcomisiones

El Pleno del Parlamento en sesión de 10 de diciembre de 2008 aprobó la creación de una subcomisión en el seno de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior; para elaborar un Informe sobre el trabajo realizado por las Universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria sobre la situación de la inmigración en Canarias.

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

Introducción

A) Un año después de las últimas elecciones autonómicas el más bien confiado panorama que presentaban los programas electorales del momento se ha transformado por completo. La crisis económica generalizada en 2008 ha tenido su repercusión en Cantabria, como no podía ser de otra manera, y ese hecho es, quizá, el más destacado del momento y en que, de alguna manera, incide también en algunos temas y cuestiones institucionales.

La crisis, en efecto, se ha hecho notar con fuerza. Los servicios, la industria y, sobre todo, la construcción han supuesto una caída notable en su actividad y, por rechazo, en el número de desempleados, que, como digo, registra en la construcción los peores resultados.

Si se tiene en cuenta, además, que un porcentaje no desdeñable de los presupuestos locales se nutrían y se nutren de las cesiones de aprovechamiento, convertidas en dinero, subsiguientes a los procesos de gestión urbanística se comprenderá también el problema que se les puede plantear en el futuro inmediato a algunos los municipios, a aquellos que hicieron del masivo y casi incontrolado incremento de viviendas el eje de su crecimiento y desarrollo.

La crisis está presente, pues, y se ha instalado en el imaginario colectivo y en la preocupación ciudadana como el primer problema desplazando así a otros menos urgentes.

Uno de ellos es la preocupación por la reforma del Estatuto, que parece no ser vista ya como algo necesario y urgente por los partidos mayoritarios. Y, de hecho, más allá de algunas apelaciones genéricas a profundizar en el autogobierno desde algunos grupos sociales minoritarios, ni el Ejecutivo, ni el Parlamento se han planteado formalmente la reforma.

B) Desde el punto de vista político destacan los resultados de las elecciones generales de marzo pasado. Los resultados, comparados con los de las últimas elecciones autonómicas han sido los siguientes:

RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS 2007-2008

ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANTABRIA
Y ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

	AUTONÓMICAS 2007			GENERALES 2008		
	VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS			VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS		
PP	143.610	41,52	17	184.853	49,99	3
PRC	99.159	28,87	12	-	-	-
PSOE	84.982	24,33	10	161.279	43,61	2

FUENTE: Parlamento de Cantabria y Ministerio de Interior

Los datos sugieren una comparación de resultados fácilmente extrapolables. Con una participación similar (74% en 2007 frente al 76% en 2008) y apenas 20.000 votos totales de diferencia, donde se agrupan los nuevos votantes y el leve aumento de la participación (327.751 votos a candidaturas en las elecciones autonómicas de 2007 y 346.132 en las generales de 2008), la cuestión era saber adónde han ido a parar los casi 100.000 votos del PRC que no se presenta a las elecciones generales. Y la respuesta parece ser que se reparten, en desigual proporción, entre el PP y el PSOE. El PP sube ahora 41.243 votos, pero el PSOE lo hace en una proporción mayor, 76.297 votos. Incluso en la inverosímil hipótesis de que los 20.000 nuevos votos hubieran ido todos a parar al PSOE, la conclusión sería la misma: que de los antiguos votos del PRC se beneficia más el PSOE que el PP. Conclusión que puede considerarse hasta cierto punto un tanto sorprendente si se piensa que, sociológicamente, al electorado del PRC se le suele ubicar más cerca del espectro de la derecha que del de la izquierda. Y si esto fuera así, con esos resultados, la conclusión adicional apuntaría más a los errores o estrategias de la oposición que a otro tipo de factores más de fondo.

Estos resultados afianzan al Gobierno en la medida en que, aunque sea de manera indirecta, fortalecen un tanto al socio que más se había debilitado en los resultados de las elecciones autonómicas de 2007, el PSOE, que sube desde el 24% a un más cómodo 44%, porcentaje en el que hay que incluir, como ya se ha dicho, algunos votos originariamente del PRC. Des este modo la idea de no cambiar el equilibrio de fuerzas de ambos partidos en el Gobierno, a pesar de que ese equilibrio se había modificado en 2007 por relación a 2003 en beneficio del PRC, se ha demostrado razonable y probablemente a consolidado la posición del PSOE también en el plano interno donde, a raíz de los resultados de 2007, comenzaron a oírse algunas voces críticas con plasmación institucional en las candidaturas de los Congresos partidistas celebrados con posterioridad. Ese equilibro ha hecho que, aunque con leves cambios de nombres y de personas (cambiaron 3 Consejeros del PSOE), las Consejerías se mantienen bajo la responsabilidad de Consejeros de los mismos partidos que las habían ostentado en el período 2003-2007.

En efecto, las actuales Consejerías, con referencia al partido político que las gestiona son las siguientes:

Empleo y Bienestar Social	PSOE
Presidencia y Justicia	PRC
Industria y Desarrollo Tecnológico	PSOE
Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo	PRC
Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad	PRC
Economía y Hacienda	PSOE
Medio Ambiente	PSOE
Cultura, Turismo y Deporte	PRC
Educación	PSOE
Sanidad	PSOE

Este Gobierno que, como digo, no se diferencia en nada del anterior a 2007 más que en el cambio de alguna denominación de las Consejerías (por ejemplo Presidencia y Justicia para visualizar la asunción de competencias en esta segunda materia y porque pierde urbanismo en beneficio lógico de la unificada Consejería de Ordenación del territorio; la referencia a la biodiversidad...), aprobó y presentó en público, en septiembre pasado, un segundo Plan de Gobernanza 2008-2011 donde se pretenden plasmar compromisos de Gobierno y objetivos concretos a conseguir.

Se trata de un documento muy interesante (*II Plan de Gobernanza. Período 2008-2011*, Gobierno de Cantabria, Consejería de Economía de Hacienda, 2008, 128 págs. en gran formato) que aquí no puede ni resumirse, pero que se articula en torno a varios ejes. En la tabla que sigue se enumeran, en la primera columna, los llamados ejes prioritarios del I Plan y en la segunda los del II Plan ordenados por cercanía y referencia a los ejes del primero. La tabla resultante es la siguiente:

Ejes del I Plan de Gobernanza (2004-2007)	Ejes del II Plan de Gobernanza (2008-2011)
Gestión integral del ciclo del agua	Estrategia de I+D+i y mejora de la competitividad
Diseño industrial, empresarial y tecnológico	
Acceso a la vivienda	Acceso a la vivienda

Salud pública y atención sanitaria	Salud pública y sistema sanitario accesible y de calidad
Sistema educativo de referencia	Inversión en capital humano, educación de calidad y proyecto Comillas
Desarrollo rural y gestión sostenible del territorio	Sostenibilidad, gestión de recursos naturales y el territorio y preservación de la biodiversidad
Turismo de excelencia	Cultura, turismo sostenible y deporte
Infraestructuras y transportes	Mejora de la vertebración territorial
Vertebración social e igualdad	Refuerzo de la cohesión social: políticas sociales, dependencia e igualdad
Mejora de los servicios de atención al ciudadano	Mejora de la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos
	Lucha contra el cambio climático y energías renovables
	Mercado de trabajo. Empleo de calidad
Un nuevo sector público	
Proyecto Comillas	

El volumen al que me estoy refiriendo es interesante, como digo, por más que a la postre no sea otra cosa que un programa de gobierno, parte del cual se verá, sin duda, afectado, como he dicho, por las crisis económica general. Pero el hecho de que se hagan diagnósticos, se propongan estrategias y se comprometan acciones junto a elementos de evaluación y control es algo que merece la pena destacarse. Y que quizá debería ser más anunciado y conocido, aunque, como ya señalé en este mismo Informe a propósito del I Plan, se corra el riesgo de la propaganda pura y dura. Pero ése es el reto y el valor mismo de plasmar en papel los compromisos: que pueden ser un buen elemento de contraste y referencia en manos de la oposición para ejercer el papel de control que le corresponde. Sin embargo, la utilización mediática y política del documento no parece que haya sido, ni que sea, muy significativa. Y es una lástima, como digo, porque va en la línea de los planes estratégicos y de gobernanza (por más que el adjetivo no me guste especialmente) auspiciados por la Unión Europea y también en la misma o parecida línea de las más concretas y detalladas Cartas de Servicio que vienen publicándose por la Administración del Estado y las de muchas Comunidades Autónomas desde hace ya algún tiempo.

La única cuestión que se me ocurre es la de la iniciativa y el protagonismo del Plan. Formalmente aparece como «del Gobierno» (y hay, así, una Presentación tanto del Presidente como de la Vicepresidenta), pero la autoría de la edición y dirección es de la Consejería de Economía y Hacienda (cuyo Consejero redacta también una Presentación en la misma página y con el mismo formato de la del

Presidente y la Vicepresidenta), lo que atribuye a dicha Consejería un protagonismo coordinador que parece ir más allá del ya de por sí importante papel que tiene como gestor de los presupuestos y garante de los gastos públicos.

C) Desde el punto de vista normativo hay que señalar que el escaso tiempo transcurrido desde la constitución del nuevo Gobierno y la puesta en marcha de la nueva Legislatura ha supuesto que el número de leyes haya sido escaso. La mayor parte de las leyes de este año 2008 han sido, todavía, de carácter institucional (creación del Instituto de Finanzas, de la Agencia de Administración Tributaria, del Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Agencia de Consumo... más la aprobación de del Plan estadístico y la Ley sobre conflictos de intereses de los miembros del Gobierno, o sea una Ley de Incompatibilidades). Si exceptuamos la Ley de Presupuestos y la llamada Ley de Acompañamiento (Ley de Medidas fiscales y administrativas), 6 de las restantes 7 leyes han sido de tipo institucional. Queda solamente como norma destacada una importante a la que luego me refiero: la Ley de Educación.

A propósito de la Educación, aunque no vinculado a la norma mencionada, hay que citar quizá el hecho de que el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria se ha alineado con aquellos otros tribunales que han rechazado la objeción a la controvertida asignatura «educación para la ciudadanía» y, como luego el Tribunal Supremo, ha desestimado dos recursos de sendos padres en ese sentido, aunque las Sentencias se ha dictado ya en el nuevo año 2009.

D) En este breve repaso de elementos institucionales cabe mencionar la propuesta del Parlamento para dar cumplimiento a las previsiones de la reformada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, como se sabe, dispone que, cuando la renovación corresponda al Senado, las Comunidades Autónomas propondrán cada una de ellas un máximo de dos candidatos; trámite que fue cumplido a finales de septiembre de 2008 por unanimidad del Parlamento.

Cabe citar también la extinción del recurso de inconstitucionalidad que planteó el Grupo Popular del Senado contra modificación, en el año 2004, del art. 29 de la Ley 2/2001 de Régimen Urbanístico del Suelo que exoneraba a los promotores de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». Tal inciso fue modificado en el año 2006 por Ley 19/2006, que le dio la actual redacción en sentido contrario a la reforma de 2004. En la actualidad el precepto afirma que el promotor «quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto, así como a los que, en su caso, sean contraídos voluntariamente». El recurso carecía así, ya de sentido.

E) No hay muchas más cuestiones institucionales destacadas. El Ayuntamiento de la capital ha lanzado su candidatura para ser designada «Capital Cultural Europea 2016» lo que ha supuesto, como en otras ciudades candidatas, un elemento de colaboración institucional que hay que valorar positivamente y que es perfectamente compatible con la crítica política y el debate partidario. En el lado opuesto también en Cantabria ha asomado, siquiera sea de forma aislada pero con gran repercusión mediática, la supuesta sombra de la corrupción en el ámbito municipal. El alcalde de uno de los principales municipios de la región que ha

cuadriplicado su población en apenas veinte años, Castro Urdiales, fue detenido y procesado en el otoño de 2008 y otros concejales y antiguos concejales, más algunos técnicos, funcionarios y promotores, han sido igualmente imputados acusados de una larga serie de delitos que salpican a prácticamente todos los partidos en una instrucción en la medida en que, aunque expulsados de sus formaciones de origen, en algún momento concurrieron a sus cargos dentro de listas de todos los partidos con representación parlamentaria. El asunto está pendiente de resolución judicial, aunque, en el plano contable, existe un informe del Tribunal de Cuentas, de julio de 2008, realmente demoledor. También en este ámbito, el del mundo local, el fantasma de la crisis ha hecho su presencia, como señalaba al comienzo de esta introducción. La financiación municipal amparada en cesiones y aprovechamientos no será en adelante sostenible. La fiesta ha terminado, como rotulaba hace poco refiriéndose en general a España un periódico internacional, y con ella el final de un tiempo alegre y confiado en el que, en medio de luces que se apagan y oropeles que se olvidan, surge también, siquiera sea de manera indirecta, la idea de volver a las más tradicionales fuentes de financiación pública de siempre: tributos, subvenciones, ayudas, endeudamiento... hasta donde se pueda, hasta donde se quiera.

Actividad normativa: leyes

A) Ya se ha dicho que la actividad normativa en 2008 no ha sido muy significativa. Nueve leyes, la mayoría leyes organizativas e institucionales, salvo la Ley de Educación. Son las siguientes:

– *Ley 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración.* Se trata de una Ley que podríamos calificar como institucional, pero que, más allá de ello, se incardina en el fundamental *principio de transparencia* que adquiere cada día mayor relevancia en el ámbito comunitario y expande sus ramificaciones en todo el sector público nacional. Hasta ahora lo que la Ley denomina conflictos de intereses de altos cargos se limitaba a la regulación de las incompatibilidades; regulación plasmada en la Ley 5/1984, de 18 de octubre, de incompatibilidades de Altos Cargos, en la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y en el Decreto 148/2003, de 21 agosto, de organización y funcionamiento de los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Normas que son derogadas por la nueva Ley 1/2008, que, por cierto, ha sido reglamentariamente desarrollada ya en 2009, justamente por el Decreto 1/2009, de 15 de enero.

La Ley pretende una visión integral de los potenciales conflictos de intereses y, en consecuencia, ir más allá de un régimen de incompatiblidades, de manera que aborda el problema desde una óptica integral con medidas preventivas de diverso tipo. El Preámbulo o Exposición de Motivos de la norma insiste así en decir que la identificación de las fuentes de riesgo en la aparición de los potenciales conflictos y la adopción de medidas preventivas «constituye un importante avance en el conjunto de la legislación de las Comunidades Autónomas, situándo-

se así la de Cantabria de forma pionera a la cabeza en esta materia»; afirmación rotunda y quizá excesiva pero que conviene retener como criterio orientador que ha de verse después confirmado por el test de la aplicación. Pero, en todo caso, sea como fuere, lo que sí es verdad es que la norma tiene interés y oferta un amplio y en algunos aspectos novedoso régimen jurídico de los conflictos de intereses, partiendo como parte de la premisa de que «la mera existencia de un conflicto entre intereses públicos e intereses privados en el ejercicio del cargo pone en riesgo la necesaria imparcialidad de la actuación política y administrativa».

Ordenada en 5 Títulos, en el Primero se alude al ámbito de aplicación y al presupuesto mismo de la norma, esto es, el conflicto de intereses que existe «cuando los altos cargos intervienen en decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen intereses de su puesto público con intereses privados propios o de familiares en los términos previstos en la presente Ley, o intereses compartidos con terceras personas» (art. 2) El ámbito subjetivo de aplicación supone identificar el concepto de alto cargo, que la ley interpreta de manera harto expansiva. Así, se consideran altos cargos a los efectos de esta Ley el Presidente y los miembros del Gobierno, desde luego, pero también los secretarios generales, directores generales y equivalentes, los directores de los gabinetes de los Consejeros y el resto de los titulares de puestos de libre designación con rango superior, igual o asimilado al de director general. Se aplica la norma asimismo a los presidentes, directores generales, gerentes y asimilados de los organismos y entidades que configuran el sector público (administrativo, empresarial o fundacional de la Comunidad Autónoma, precisa la Ley). Y, finalmente, el resto de cargos cuya designación sea efectuada mediante decreto o acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

El Título II se refiere al órgano de control de los conflictos de intereses, que será la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia y Justicia, aunque se dispone asimismo que el Parlamento tenga conocimiento del cumplimiento por los altos cargos del régimen de conflictos de intereses, por lo que prevé que se le envíe anualmente información sobre el grado de cumplimiento de las previsiones legales.

El Título III alude al régimen deontológico de los conflictos de intereses mediante la identificación de una serie de principios genéricos (art. 5), la previsión de un código de buen gobierno que desarrolle dichos principio (art. 6) y la promoción de acciones formativas (art. 7). El mencionado art. 5 es una muestra más de una tendencia, observable también en el ámbito de la legislación del Estado, de sustituir las tradicionales prescripciones concisas, pero precisas, de las reglas jurídicas por criterios genéricos, principios orientadores y objetivos abstractos respecto de los que difícilmente cabe estar en desacuerdo pero sobre los que, también difícilmente, es posible articular consecuencias. Así, entre los principios singulares de actuación de los altos cargos a que se refiere esta Ley (además de los principios generales de general aplicación) están, el «pleno respeto a la Constitución, a la ley y al resto del ordenamiento jurídico en el desempeño de sus funciones, y en particular, al dictar las disposiciones o resoluciones que sean de su competencia» (como si este principio hiciera falta singularizarlo en una Comunidad Autónoma), la «dedicación exclusiva al cargo» (pero «en el marco de lo dispuesto en esta Ley»), la «orientación estratégica y exclusiva a los intereses generales, que preva-

lecerán en todo caso sobre los diferentes y legítimos intereses parciales de cualquier naturaleza que puedan presentarse en el desempeño del cargo público» y otros como la «diligencia y coherencia en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa de gobierno que les corresponda desarrollar», la «colaboración y lealtad institucional en el desarrollo de las relaciones interadministrativas», la «transparencia patrimonial, a través de la oportuna, veraz y completa presentación de las declaraciones de actividades e intereses, y de bienes y derechos patrimoniales, conforme a lo previsto en la presente Ley», la «ejemplaridad en el cumplimiento de los deberes legalmente previstos», el «compromiso con la promoción de los valores constitucionales, en especial, el respeto a los derechos humanos, la libertad, la igualdad, particularmente entre mujeres y hombres, la solidaridad y la participación ciudadana, removiendo los obstáculos que pudieran dificultarlos», el «respeto del mérito y la capacidad en los procedimientos de selección y promoción del personal al servicio del sector público autonómico» (incumplimiento que, por cierto, iría sin más en contra de los arts. 103.3 y 23.2 CE.), la «objetividad e imparcialidad en los procedimientos de contratación pública y reconocimiento de derechos patrimoniales o personales» (igualmente reiterativo de elementales prescripciones constitucionales y de normas de aplicación general básica), el «desempeño de las competencias con arreglo al principio de confianza legítima» (principio de origen comunitario, plasmado ya con carácter básico en el art. 3.1 de la Ley 30/1992 y que, a la postre, es, más bien, una garantía del ciudadano), y, finalmente, el «liderazgo participativo, propiciando la colaboración permanente y activa del personal sujeto a su dirección». Principios genéricos, pues, muchos de los cuales son reiteraciones de previsiones constitucionales o legales de aplicación general, y otros apuntan a pautas de conductas que, a mi juicio al menos, sólo de maneta indirecta conectan con los conflictos de intereses que son el objeto principal o único de la ley (piénsese, por ejemplo, en el principio de liderazgo...).

El Título IV es donde se plasman los mecanismos concretos de prevención de los conflictos de intereses y, por ello, el aspecto más interesante de la ley, que en este punto se funda en cuatro grandes criterios: el control del nombramiento de determinados altos cargos; el régimen de incompatibilidades; el cumplimiento de una serie de prescripciones para cuando el alto cargo haya abandonado el puesto ocupado; y un sistema de declaraciones de actividades e intereses, y de bienes y derechos patrimoniales.

El control del nombramiento de determinados altos cargos (en general, aquellos Presidente de organismos que deban ejercer sus funciones como independencia del Gobierno como es el caso del Consejo Económico y Social o del todavía inexistente Consejo Jurídico Consultivo) supone la posibilidad de intervención del Parlamento ante el que comparecerá el candidato propuesto con un informe previo de la Inspección de Servicios. El régimen de incompatibilidades diferencia según que la segunda actividad sea pública o privada. Se permiten ciertas actividades públicas adicionales siempre que sean gratuitas (así, tareas de representación parlamentaria, representación de la Comunidad Autónoma en organizaciones o conferencias, asistencia a consejos de administración de sociedades pertenecientes al sector público autonómico y sociedades privadas participadas...). Por lo que hace a las actividades privadas únicamente se admiten tres excepciones: la

administración del patrimonio personal, la producción literaria, artística, científica o técnica y la participación en entidades sin ánimo de lucro, siempre que no exista una relación de servicio, no afecte las funciones públicas y sea gratuita. Las medidas previstas para cuando el alto cargo cese en su función suponen la prohibición de actividades vinculadas a las desempeñadas como cargo público durante un tiempo (dos años, art. 12). Y, finalmente, la declaración de intereses se plasma en la obligación de llevar a cabo dos declaraciones: de actividades e intereses, de un lado, y de bienes y derechos, de otro, estableciéndose también que tales declaraciones sean efectuadas por los cónyuges o personas con análoga relación de afectividad, si bien para estas personas de forma voluntaria al no guardar ninguna relación estatutaria con el Gobierno y la Administración autonómica. El contenido de las declaraciones de actividades e intereses se publica en el Boletín Oficial y el acceso al Registro de bienes y derechos patrimoniales se reserva al Defensor del Pueblo, comisiones parlamentarias de investigación y a los órganos judiciales.

La ley refuerza las medidas tendentes de prevenir los conflictos de intereses con tres muy importantes preceptos: a) Según el art. 17 los altos cargos no podrán administrar personalmente las participaciones que posean por sí o junto a con su cónyuge o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas, en empresas o sociedades que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público autonómico. Deberán además vender aquellas participaciones que superen el diez por ciento del capital social de dichas empresas y encomendar la administración del resto a sociedades especializadas, que no podrán recibir instrucciones de inversión de los interesados, ni, salvo excepciones tasadas, revelar la composición de sus inversiones. b) Según el art. 18 todos los obsequios o donaciones que los altos cargos perciban por cualquier causa relacionada con sus competencias o funciones que tengan la naturaleza de no fungibles y superen el valor de 240 euros se incorporarán al patrimonio de la Comunidad Autónoma. c) Finalmente, el art. 19 se refiere a los deberes de inhibición y abstención de aquellos asuntos en los que él o sus familiares dentro del segundo grado hubiera intervenido en los dos años anteriores a su toma de posesión como cargo público.

El Título V contempla un régimen sancionador en el que no merece la pena insistir en este momento dado que obedece a las pautas comunes a toda regulación de esa materia.

En definitiva una ley destacada que juega a favor del principio de transparencia y de la generación de confianza en los gestores de la actividad pública.

– *Ley 2/2008, de 11 de julio, de creación del Instituto de Finanzas de Cantabria*. Ley organizativa de amplio calado, en cuanto pretende llevar a cabo «la racionalización de la política financiera y económica del sector público empresarial y fundacional de la Comunidad Autónoma», confiriendo a una entidad especializada «las funciones de agente financiero del sector público empresarial y fundacional». El Instituto se configura como una entidad autonómica de Derecho Público *ad hoc*, esto es, de las definidas en la Ley 14/2006, de Finanzas [art.2.1.g)], como entidades públicas distintas de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, con la confesada finalidad de agilizar la gestión. Sus funciones genéricas son el «fomento de las actividades económicas estratégicas», lo

que no es decir mucho o quizá demasiado, depende. Esas funciones genéricas se plasman luego en objetivos un poco menos genéricos, por fin, en funciones bien concretas en los arts. 11 y siguientes.

Como objetivos se pretende con el nuevo Instituto habilitar una gestión financiera integrada y, sobre todo, «unificar la planificación, gestión y ejecución *de la financiación privada* del sector público empresarial y fundacional, racionalizando su distribución, optimizando su coste, y sectorializando su aplicación en función de las prioridades resultantes de las políticas de inversión, fomento o saneamiento», aspecto esencial para la creación de la entidad. Además, el art. 1 señala, como objetivos adicionales, acceder a nuevos mercados y productos financieros «así como a nuevas modalidades de financiación más eficientes», arbitrar la colaboración financiera con organismos, entidades y fondos públicos impulsar la participación de la iniciativa privada en el fomento de actividades e inversiones de interés estratégico para la Comunidad y prever mecanismos flexibles de intervención que permitan contribuir a paliar situaciones de crisis económica en sectores de interés estratégico para la Comunidad.

A tal fin y ya como funciones bien concretas los arts. 11 a 13 de la Ley prevén, entre otras funciones, que el Instituto pueda afianzar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por entidades pertenecientes al sector público empresarial y fundacional autonómico y el aseguramiento de sus emisiones, sin necesidad de la previa autorización del Gobierno; avalar, afianzar, garantizar o asegurar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito concertadas por personas naturales o jurídicas pertenecientes al sector privado cuando estos avales se utilicen para financiar inversiones de interés estratégico para Cantabria. El Instituto podrá también conceder o instrumentar créditos a favor de entidades del sector público empresarial y fundacional regional y de las Entidades Locales «dentro de los términos previstos por las bases de la ordenación de la actividad económica general, de la ordenación del crédito y la banca y de la política monetaria de la Unión Europea», así como conceder o instrumentar también créditos a favor de empresas privadas, siempre que su domicilio social se encuentre en Cantabria o utilicen dichos créditos para financiar inversiones en Cantabria. Se establece, no obstante, la cautela de que el Instituto no puede «realizar actividades financieras que resulten incompatibles con su estatuto jurídico de conformidad con la normativa básica estatal en materia de ordenación del crédito y la banca».

Además, se encomiendan al Instituto las funciones de gestión financiera de los bienes patrimoniales del sector público empresarial y fundacional de la Comunidad Autónoma, pudiendo suscribir convenios y constituir sociedades con la finalidad de agrupar las participaciones financieras y patrimoniales que pertenezcan a la Comunidad Autónoma de Cantabria en los sectores o ámbitos económicos en los que el Gobierno entienda preferente su actuación. Estas sociedades «podrán adquirir participaciones en otras sociedades mercantiles, ya sean estas públicas o privadas, y participar en cualquier tipo de fondos e instituciones de inversión dentro del ámbito delimitado en su objeto social», que por esencia es muy amplio, como se ve.

Al Instituto se le transfieren todas las acciones, participaciones, cuotas e inte-

reses en entidades empresariales, financieras, y fundacionales que al día de la entrada en vigor de la Ley se encontraban incluidos en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

Se trata, pues, de un instrumento financiero de la máxima importancia, manifestación de una tendencia generalizada de actividad pública extrapresupuestaria que, como es sabido, tiene sus defensores y sus detractores pero que, en todo caso, está generalizada por más que genere más de un interrogante desde muchos puntos de vista. Por ejemplo, sin ir más lejos, el de saber la posición de las empresas públicas cuya titularidad no es ahora ya de la Administración general sino de un ente interpuesto de manera que no es seguro que sobre dichas empresas la Administración ejerza un control análogo directo al que ejerce sobre sus propios servicios que es la condición que la jurisprudencia comunitaria pone (además de que la empresa realice la mayor parte de su actividad con el ente que la controla) para no considerar a dichas empresa «terceros» a efectos contractuales, según se deduce de la muy importante STJ de 19 de abril de 2007 en el conocido como «caso Tragsa». En todo caso, uno de los argumentos de los detractores de este tipo de figuras que se someten normalmente al régimen jurídico privado es, justamente, el de la huida de los controles públicos. La Ley comentada trata de salir al paso de tal objeción y como novedad destacada crea un Consejo de Supervisión que velará por la adecuación de la actividad del Instituto a los principios y objetivos consagrados en la Ley. El citado Consejo estará integrado por el Presidente del Instituto y hasta diez vocales (tres natos y siete elegidos). Los vocales natos serán miembros del Consejo Ejecutivo del Instituto y los siete restantes serán nombrados por el Gobierno «entre personas independientes, con reconocida experiencia en el área de la economía y las finanzas»: tres elegidos por el Pleno del Parlamento a propuesta de los Grupos Parlamentarios, dos de entre candidatos presentados por las organizaciones sindicales, uno de entre los candidatos presentados por la organización empresarial más representativa y uno más de entre candidatos presentados por la Universidad de Cantabria.

Además del Consejo son órganos de gobierno del Instituto el Presidente, el Consejo Ejecutivo y el Director Gerente.

– *Ley 3/2008, de 2 de noviembre, de aprobación del Plan Estadístico 2009-2012.* Esta Ley aplica la previsión de la Ley 4/2005, de 5 de octubre, de Estadística que en su art. 43 prevé que el Plan estadístico de Cantabria se apruebe mediante ley. Se trata del primer Plan estadístico de la Comunidad Autónoma en el que se detallan sus objetivos generales enmarcados dentro de cinco grandes campos temáticos: población; cohesión social, medio ambiente y sostenibilidad; cuentas y macromagnitudes económicas; actividades estadísticas instrumentales y difusión estadística. Se prevé la colaboración de otras entidades, en especial con las entidades locales y se regula también la difusión de resultados.

– *Ley 4/2008, de 24 de noviembre, de creación de la Agencia Cántabra de Administración Tributaria.* De nuevo otra norma organizativa para crear en este caso una Agencia sin más especificación que la de «ente autonómico de Derecho Público», aunque el Preámbulo de la norma dice que se trata de una entidad de las contempladas en la letra g) del art. 2.1 de la Ley 14/2006, de Finanzas, esto es, de nuevo un ente *ad hoc* como el Instituto de Finanzas creado por la ya citada

Ley 2/2008; entidad que, en consecuencia, se rige por esta Ley al no poder remitirse a un marco normativo preexistente dado que la Ley 6/2002, del Gobierno y la Administración, no prevé este tipo de entes que halla en la Ley estatal de Agencias (Ley 28/2006, de 18 de julio) su inspiración confesada.

La función de la Agencia, a semejanza de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, es la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como de los tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma, en los términos fijados en la Ley de cesión. Al tratarse Cantabria de una Comunidad uniprovincial puede gestionar, liquidar e inspeccionar también los ingresos tributarios y demás ingresos de Derecho Público que le deleguen las entidades locales de acuerdo con lo previsto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Destaca la creación por la Ley de la Oficina para la Defensa del Contribuyente para velar por la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración tributaria, previendo el mismo artículo 15 en que se contempla la citada Oficina la aprobación de una carta de derechos de los contribuyentes con los compromisos de calidad de la actuación de la Agencia.

Algunas de previsiones de la Ley remiten o parten del presupuesto de figuras por el momento inexistentes, lo que dota a la norma de algún grado de inseguridad. Por ejemplo, el art. 5 regula el llamado contrato de gestión de fijación de objetivos y resultados donde se alude a las plantillas sin referencia alguna a la normativa general de funcionarios o se habla, sin mayores precisiones, de la «responsabilidad por la gestión de los órgano ejecutivos y personal funcionario de carácter directivo», personal que hoy por hoy, como tal, es inexistente salvo que se refiera a personal funcionario que ocupe «puestos» directivos aunque, en tal caso, tampoco se precisan cuáles son esos puestos.

La Ley crea también Escalas de funcionarios especializados. Pero donde más destaca su separación de la normativa que pretende articular una visión unificada en los aspectos comunes (por ejemplo, los de personal) es en art. 3 de esta Ley. Allí se contempla el régimen jurídico de la Agencia y en él destacan dos apartados. Uno enigmático, otro más que discutible. El apartado enigmático se encuentra en el número 7 del precepto según el cual «corresponde al Director o a la Directora de la Agencia la resolución de los procedimientos administrativos correspondientes, en los términos establecidos en la normativa reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común» (?). El discutible se halla en el apartado 5 según el cual la Dirección General del Servicio Jurídico prestará asistencia a la Agencia, añadiendo que «en este sentido» la Agencia «contará con su propio órgano de asesoramiento jurídico, y podrá solicitar informes o dictámenes a la Dirección General del Servicio Jurídico directamente a través de su propio órgano que tenga encomendada dicha función»; expresión no muy clara porque, por un lado, parecería querer indicar que la Dirección General del Servicio Jurídico desplazará a la Agencia personal propio que desempeñe en ella el asesoramiento jurídico (el inciso «en este sentido» da pie a ello), pero, por otra parte, se conviene que se podrán solicitar informes a la Dirección General del Servicio Jurídico «directamente a través de su propio órgano que tenga encomendada dicha función», lo que tampoco deja muy claro su real significado. Sin embar-

go, a pesar de esas incógnitas que hubieran quizá merecido una redacción más clara, es el párrafo segundo de ese apartado 5 donde hallados una excepción incomprensible. Dice así:

«No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la representación y defensa de la Agencia también puede corresponder a funcionarios licenciados en Derecho o a abogados colegiados designados para casos o ámbitos concretos, particularmente con respecto a la defensa de los derechos de la Agencia en los procedimientos judiciales de ejecución, ya sean singulares o universales, judiciales o no judiciales. En estos casos será necesaria la habilitación previa del Presidente o Presidenta de la Agencia, previo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma».

Una excepción incomprensible, digo, por varios motivos. No se entiende por qué la defensa de la Agencia pueda corresponder a funcionarios licenciados en Derecho sin especificación alguna del cuerpo al que éstos hayan de pertenecer. O sea, que el plausible propósito de la Ley 11/2006, del Servicio Jurídico, de fortalecer dicho servicio y dotarle de personal altamente cualificado se ve sin más superado por una previsión aparentemente inocente porque «cualquier funcionario» podrá ser designado para defender a la Agencia con tal de que sea licenciado en Derecho. Pero hay más porque, de nuevo en contra de la idea centralizadora y racionalista de un servicio jurídico como el que en el Estado supone la Abogacía del Estado, la ley permite designar abogados externos añadiendo una coletilla todavía más incomprensible: «particularmente con respecto a la defensa de los derechos de la Agencia en los procedimientos judiciales de ejecución, ya sean singulares o universales, judiciales o no judiciales»). ¿Por qué particularmente en dichos casos? Finalmente, hay una aparente cautela al final, cuando se dice que en tales casos deberán haber un informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, informe que, en ausencia de precisión en contrario, no puede entenderse que sea vinculante, lo que supone un grado de libertad que en este caso entiendo que no se justifica en los pretendidos objetivos de eficacia y menos aún de eficiencia.

– *Ley 5/2008, de 19 de diciembre, de creación del Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo*. Otra ley organizativa, y no es la última, que esta vez obedece al molde de los organismos autónomos. Ello no obstante, en lugar de remitir su régimen jurídico al que es propio de los citados organismos autónomos el art. 1.2 de esta Ley afirma que su régimen jurídico será «el establecido en la presente Ley y en su estatuto regulador» y, «con carácter supletorio», la normativa de los organismos públicos «y el resto del ordenamiento jurídico que sea aplicable». La fórmula es criticable porque de nuevo hay un sí, pero no. Si es organismo autónomo lo normal sería una remisión completa al molde común de ese tipo de entes. Si no lo es, estaría más justificado un régimen especial. Sucede lo mismo con el régimen de los recursos frente a los actos del Director del Instituto, que según el art. 21.1, «no agotan la vía administrativa, y serán susceptibles de recurso de alzada ante el titular de la Consejería competente en materia de trabajo», dando la impresión de que entre una y otra personalidad hay una relación *orgánica* jerarquía, que es la propia del recurso de alzada. La alzada fuera del ente es posible, sí, cuando lo establezca una ley, pero es realidad una alzada impropia, precisamente por esa ausencia de relación orgánica, y además excep-

cional, porque su generalización cuestiona la autonomía que se predica del organismo de que se trate.

La autonomía de gestión y la huida de ciertos resortes garantizadores a la hora de crear este tipo de entes instrumentales suele enmascararse bajo la veste de palabras altisonantes pero en el fondo sin un contenido preciso. Ese es también el caso de esta Ley, en cuyo Preámbulo se pueden leer frases como ésta:

«Mediante Decreto 9/2007, de 12 de julio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a la Consejería de Empleo y Bienestar Social le corresponden las competencias y estructuras en materia de trabajo, entre las que se encuentran las desarrolladas en materia de prevención de riesgos laborales por la Administración Autonómica. Como consecuencia de la asunción de dichas competencias por la Consejería de Empleo y Bienestar Social, a través de la Dirección General competente en materia de trabajo, y por criterios de necesidad, eficacia administrativa y oportunidad, se adopta un nuevo modelo organizativo con el reto de dar un giro al planteamiento de las políticas preventivas desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, adaptando sus estructuras orgánicas y funcionales, con el objetivo primordial de mejorar las condiciones de trabajo, protegiendo de una manera adecuada y eficaz la seguridad y salud de los trabajadores, en el marco de unas líneas estratégicas aprobadas con el consenso entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas».

El texto es paradigmático de una justificación sin justificación. Prescindo de la contradicción gramatical del inicio en el que se afirma que a la Consejería le corresponden unas competencias entre las que se encuentran «las desarrolladas... por la Administración autonómica». Al margen de ello no se explica en absoluto en qué consiste la necesidad, la eficacia y la oportunidad que justifique un nuevo modelo organizativo y mucho menos las razones que expliquen que con ello se consiga «un giro al planteamiento de las políticas preventivas» y se alcancen los objetivos citados en el marco mencionado y con el consenso proclamado. Un acuerdo que lleva a afirmar a continuación al legislador que es «por ello» por lo que nace el Instituto. Y el Preámbulo acaba de forma brusca y de nuevo incomprensible, esta vez también en términos gramaticales:

«Si bien, fruto del trabajo en el seno del Consejo Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo, constituido el 2 de febrero de 2007, el texto de la presente Ley se aprueba de forma consensuada por la Administración Pública y los agentes sociales y las organizaciones empresariales más representativas».

A continuación empieza el articulado de la Ley que ha sido obviamente aprobada por el Parlamento aunque no se diga nada, aunque más bien se afirme que la Ley «se aprueba de forma consensuada» (?).

Queda por decir que el Instituto es el organismo competente para la gestión y ejecución de las políticas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

– *Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación.* Siguiendo muy de cerca la Ley Orgánica 2/2006, de educación, a la que con frecuencia se hacen reenvíos o remisiones, esta Ley pretende desarrollarla en el ámbito territorial de Cantabria

en uso de las competencias asumidas en tal sentido en la reforma estatutaria de 1998. Para ello, como se dice en el Preámbulo, hay que contemplar un marco normativo que consolide los avances que en estos años se han producido y que el citado Preámbulo sintetiza al aludir al incremento del gasto público en educación: más centros y con más recursos, más profesorado, mejores servicios y la progresiva gratuidad de los materiales didácticos.

Ese marco normativo educativo pretende abordar nuevas demandas sociales y nuevos retos profesionales. Entre aquéllas, siempre según el Preámbulo, destacan la escolarización en edades tempranas, el fortalecimiento de las competencias básicas en la educación obligatoria, la atención a la diversidad del alumnado, el desarrollo de la competencia plurilingüe y pluricultural, la mejora de la competencia lectora y escritora, y del aprendizaje de las matemáticas, la integración curricular de las tecnologías de la información y la comunicación, la educación para la sostenibilidad, la evaluación y autoevaluación del sistema educativo, la creación de redes de apoyo que hagan posible que la educación sea una tarea compartida, el incremento de la tasa de alumnado titulado en Educación secundaria obligatoria y la mejora de su índice de idoneidad, el aumento del índice de titulados en Educación secundaria postobligatoria entre las edades de veinte y veinticuatro años, la disminución del desequilibrio entre hombres y mujeres en los estudios de ciencias, matemáticas y tecnología, la educación para superar desigualdades de sexo, el impulso de la Formación profesional y el incremento del porcentaje de adultos que recibe formación permanente. Todo ello, con la finalidad de consolidar un sistema educativo encaminado a conseguir una formación que prepare a los alumnos como individuos y como ciudadanos.

La Ley se basa en cuatro principios que, sintéticamente expuestos, pueden enunciarse así: a) búsqueda de la equidad y la justicia social, con especial consideración a la escuela rural y la diversidad del alumnado; b) autonomía y participación; c) cooperación, respeto y entendimiento, porque el éxito del sistema educativo «no pueden ser responsabilidad sólo de los centros y de la comunidad educativa, sino que debe ser también un compromiso social»; y d) principio de responsabilidad y control democrático. Estos principios «deben impregnar todos los elementos del sistema educativo y estar inmersos en las actuaciones, planes, programas y proyectos que se desarrollen en los centros».

Sobre la base de esos principios, el Título Preliminar define el sistema educativo y hace referencia a la organización de las enseñanzas y del currículo. El Título I establece la ordenación detallada de las enseñanzas, que se organizan en varios tipos: la educación infantil no obligatoria (que se estructura en dos ciclos hasta los 3 y los 6 años, respectivamente); la educación básica, de carácter obligatorio y gratuito, que se estructura en dos etapas: la enseñanza primaria (que comprende seis cursos) y la Educación secundaria obligatoria (que comprende cuatro cursos, normalmente de los 12 a los 16 años); y el bachillerato, que comprende dos cursos y se estructura en diferentes modalidades flexibles. En la enseñanza básica, se prevé una evaluación al finalizar el segundo ciclo de la Educación primaria y al finalizar el segundo curso de la Secundaria obligatoria. El Título I de la Ley se refiere también a la Formación Profesional (organizada en ciclos formativos de grado medio y superior con una organización modular), las enseñanzas artísticas, las de idiomas y la educación de personas mayores.

El Título II de la Ley aborda la cuestión de la equidad en la educación, con especial atención a ala integración del alumnado. En el Título III se regula la orientación educativa. En el IV la comunidad educativa, con referencia singularizada a los alumnos, las familias y el profesorado. El Título V aborda la decisiva cuestión de la formación del profesorado y el «reconocimiento y valoración de la función docente». El Título VI regula los centros docentes. El VII la participación, autonomía y gobierno de los centros. El Título VIII se refiere a la evaluación del sistema educativo y, finalmente, el IX a la inspección.

Hay que mencionar también una infrecuente y curiosa precisión que hace el Preámbulo de esta Ley, según la cual «la utilización del masculino aplicado a personas, cargos o actividades se emplea para designar a individuos de ambos sexos, sin que dicho uso comporte intención discriminatoria alguna». Esta opción lingüística –sigue diciendo– «tiene como única finalidad facilitar la lectura de la norma y lograr una mayor economía en la expresión».

– *Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de creación de la Agencia Cántabra de Consumo*. Una vez más este año 2008 otra ley organizativa: la que crea un nuevo ente llamado también, como la Agencia de Administración Tributaria, simplemente, «ente autonómico de Derecho Público», que se regirá por esta Ley 7/2008 y su Reglamento y, en lo que no se oponga a los mismos, «por la normativa que regula el sector público de la Comunidad». En definitiva, un nuevo ente *ad hoc* que escapa de la citada normativa general sin razones aparentes que lo justifiquen. La Agencia se adscribe a la Consejería competente en materia de consumo a la que le corresponde «su dirección estratégica, su evaluación y el control de eficacia, de eficiencia y de equidad sobre su actividad»; expresiones genéricas que, sin embargo, no se identifican luego.

Son fines de la Agencia la protección, defensa y formación de los consumidores y para su cumplimiento «está habilitada para desarrollar aquellas facultades ejecutivas que competen al Gobierno de Cantabria en materia de consumo»; expresión la de «facultades ejecutivas» que tampoco resulta excesivamente clara. Si se trata de competencias serán, en efecto, las que tenga no el Gobierno sino las que le atribuya la ley. Si se trata de potestades serán no las que tiene el Gobierno sino las que disponen todas las Administraciones y la Agencia lo es.

Como en el caso del Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 5/2008) el régimen jurídico de los actos de la Agencia escapa asimismo de las reglas generales. Así, los actos del Director de la Agencia «serán recurribles en alzada ante el Director General del Gobierno de Cantabria competente en materia de consumo» (en el caso del antecitado Instituto de Seguridad en el Trabajo dichos actos eran recurribles ante el Consejero) y los del Presidente de la Agencia «serán recurribles en alzada ante el Gobierno». O sea, en unos casos la alzada (impropia, porque no hay relación de jerarquía entre los órganos) es resuelta por un órgano inferior al Consejero, al que se obvia por abajo, y en otros por el Gobierno, sobrepasando ahora al Consejero por arriba. No hay tampoco una explicación convincente para esta regulación que, por lo demás, se separa de la regla que es común en las Agencias del Estado (art. 2.3 de la Ley 28/2006 según la cual las resoluciones de los directores de las Agencias ponen fin a la vía administrativa; regla que, como es sabido, también es común para todos los demás organismos

públicos adscritos a la Administración General del Estado, según la Disposición Adicional 15 de la Ley 6/1997, «salvo que por ley se establezca otra cosas» y cuando tal sucede lo normal es que la alzada impropia la resuelva el Ministro).

También en este caso, una vez más, la opción organizativa elegida se pretende justificar en razones revestidas de palabras grandilocuentes pero que, visto el contenido real de la norma, ocultan más que aclaran los verdaderos motivos del modelo elegido. Véase, si no, a título de ejemplo lo que dice el Preámbulo de esta Ley:

«La opción por la Agencia como modelo de gestión simplifica la estructura administrativa vigente hasta la fecha, y permite mejorar de manera notable el funcionamiento del servicio concentrando todas las competencias de consumo en una estructura de agregación de esfuerzos individuales concebida y diseñada para actuar de forma global y unitaria. Así se evita que las diferentes unidades se vean obligadas a aplicar parte de sus recursos materiales y humanos a controlar la tendencia a organizarse como ínsulas desgajadas del *continente* autonómico. La gestión estructural global incrementa la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos públicos a través de organismos dotados de autonomía patrimonial, organizativa y funcional para facilitar la puesta en marcha de políticas sociales avanzadas».

La explicación de que se crea una persona jurídica aparte para evitar que las diferentes unidades de la Consejería (hay que entender los órganos de dicha Consejería) se organicen «como ínsulas desgajadas del *continente* autonómico» es una explicación difícilmente entendible. Porque la creación de una persona jurídica es más «ínsula» que un órgano jerárquicamente dependiente, pero...

La estructura de la Agencia obedece a pautas más habituales: Presidente, Vicepresidente, Consejo de Dirección, Director y Consejo Consultivo.

– *Ley 8/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2009.* La Ley plasma un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo los Organismos Autónomos «Servicio Cántabro de Salud» y «Servicio Cántabro de Empleo») que asciende a dos mil cuatrocientos noventa y cuatro millones ciento ochenta mil seiscientos cinco euros (2.494.180.605 euros), que suponen un aumento aproximado de un 3,5% respecto del año anterior (en 2008 en aumento fue del 9,5%).

El núcleo fundamental del Presupuesto corresponde a Sanidad y Educación que, por Secciones (Consejería de Sanidad, Servicio Cántabro de Salud y Consejería de Educación) absorberían por sí solas algo más del 50% del presupuesto. Si a ello se le añade el Presupuesto de la Consejería de Empleo y Bienestar social y del Servicio de Empleo (290,1 millones) el porcentaje de lo que significa, básicamente, el llamado Estado del bienestar ascendería al 65%. Los dos ámbitos adicionales que suponen un peso significativo son los correspondientes a las Consejerías de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (165,5 millones de euros) y Medio Ambiente (165,5).

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto (que no coincide exactamente con las Secciones, pero se acercan mucho), de las previsiones para el año 2009 comparadas con las del 2008 y 2007, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo, que sí se incluyen).

PRESUPUESTOS 2009 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2008 Y 2007

	2009	2008	2007
Justicia	33.389.994	29.390.284	725.900
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	13.972.834	12.232.020	10.453.404
Política exterior	8.340.268	8.175.778	7.809.251
Servicios sociales y promoción social	187.427.290	164.765.048	145.540.808
Fomento del empleo	70.693.555	69.304.714	61.840.400
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	39.492.714	38.251.072	33.355.191
Sanidad	789.434.401	752.854.076	719.496.729
Educación	533.432.684	508.173.985	466.130.738
Cultura	59.861.559	58.536.793	55.378.846
Agricultura, Pesca y Alimentación	103.639.982	101.780.466	94.655.999
Industria y energía	58.227.317	58.077.268	43.406.547
Comercio, Turismo y Pymes	40.235.660	38.088.855	32.275.485
Infraestructuras	371.725.356	363.260.087	350.673.829
Investigación, Desarrollo e Innovación	12.723.933	12.381.300	22.180.623
Otras actuaciones de carácter económico	25.793.387	25.032.523	26.100.672
Alta dirección	14.066.884	13.943.291	12.050.051
Servicios de carácter general	36.407.038	37.681.957	36.005.957
Administración Financiera y Tributaria	28.105.749	28.203.176	16.896.725
Deuda Pública	67.210.000	87.031.220	59.545.437

Además, la Ley contempla los Presupuestos de diversos organismos autónomos, como el *Centro de Estudios de la Administración Pública Regional* (1,7 millones de euros), la *Oficina de Calidad Alimentaria* (2,1 millones), el *Instituto Cántabro de Estadística* (1,7) o el *Centro de Investigación del Medio Ambiente* (4,8 millones). También menciona el Consejo Económico y Social, el Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud, en tanto que entes del Sector Público «con presupuesto limitativo». No se incluye, sin embargo, referencia alguna a los nuevos entes creados por leyes de 2008 como la Agencia de Administración Tributaria (organismo público, según la Ley 4/2008), el Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo (que es un organismo autónomo, según la Ley 5/2008) o la Agencia de Consumo (que es también otro organismo público, según la Ley 7/2008).

En el Boletín Oficial en que se publica el Presupuesto (BOC extraordinario 30, de 30 de diciembre de 2008, págs. 777 y ss.) sí hay una referencia al Instituto de Finanzas (que es una entidad *ad hoc* de Derecho Público, según la Ley 2/2008), pero no se mencionan las demás que acabo de citar. Sí se citan en dicho Anexo contable otros entes públicos como la *Entidad Pública empresarial Puertos de Cantabria* y diversas Fundaciones (Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social, Fundación Fondo Cantabria coopera, Fundación Cántabra del Deporte, Fundación Marqués de Valdecilla, Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria y Fundación Centro Tecnológico de Componentes).

En la Ley de Presupuestos del año anterior, en el art. 2, bajo el epígrafe créditos iniciales, se contemplaba la estimación de gestos de todo el sector público autonómico, es decir, no sólo la Administración General, los organismos autónomos, entidades públicas empresariales y Fundaciones citadas sino, lo que es más importante, de las sociedades mercantiles autonómicas para las que, en su conjunto, se estimaba un gasto de 547,8 millones de euros, una cifra que, como en el Informe 2007 decía, alcanzaba el 23% del Presupuesto de la Administración General y, salvo Sanidad, superaba las cifras presupuestadas para cualquier Sección o política de gasto.

Esta referencia ha desaparecido en el art. 2 de la Ley comentada de 2008. En el apartado 7 de dicho artículo se dice simplemente que «en el estado de gastos del Presupuesto se detallan, a través de sus presupuestos de explotación y de capital las dotaciones anuales de las entidades que forman parte del Sector Público autonómico empresarial y fundacional». En dicho estado de gastos, que se corresponde con los Anexos contables de la Ley (págs. 759 y ss. del BOC extraordinario 30), se incluyen algunos entes públicos (como la Entidad Puertos de Cantabria o el ya citado Instituto de Finanzas), pero no otros, como antes dije, los que según la Ley tienen «presupuesto limitativo» (Consejo Económico y Social, Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud), que se mencionan expresamente en el art. 2.6). El citado Anexo se enumeran indiferenciadamente las Fundaciones y sociedades con personalidad privada de las que la Comunidad o sus entes son titulares, pero también entes inequívocamente públicos (la entidad *Puertos de Cantabria*, el *Instituto de Finanzas*, por ejemplo) lo que a un lector no especializado confunde un tanto. De la misma manera que al adoptarse en ese Anexo otra metodología se dificulta notablemente a un no experto en contabilidad extraer con exactitud la previsión de gasto de las citadas sociedades, que, por lo demás, no está claro que sean todas las que aparentemente existen. Y ello

porque no siempre hay relación entre los entes que refleja el Presupuesto y los que constan en los organigramas y dependencia de la Administración, lo que, a mi juicio, genera alguna confusión y no permite precisar, con exactitud lo que supone la financiación extrapresupuestaria, el endeudamiento real y la prestación de servicios (formalmente privados) a través de empresas públicas que acceden al mercado financiero. Unas empresas que constan, como digo, en el Anexo del Boletín Oficial donde se publican los presupuestos, pero cuya titularidad, teóricamente, debería corresponder ahora al Instituto de Finanzas al que, conforme a la Disposición Adicional segunda de la Ley 2/2008, ya citada, se le transfieren «todas las acciones, participaciones, cuotas e intereses en entidades empresariales, financieras, y fundacionales que al día de la entrada en vigor de la Ley se encontraban incluidos en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma». Y la Ley entró en vigor en agosto de 2008. Todo lo cual, salvo error de apreciación, genera, como digo, cierta confusión e impide o al menos dificulta la necesaria transparencia.

Por lo demás, la estructura de la Ley de Presupuestos es la habitual en este tipo de normas. De hecho el Preámbulo es prácticamente idéntico al de otros años, sobre todo en el inicio. Así, exactamente igual que en la Ley 6/2007 se afirma que se pretende que los Presupuestos «cumplan el doble compromiso de: impulsar la modernización de la región y calidad de vida de los ciudadanos, y, reforzar la estabilidad presupuestaria con la disciplina presupuestaria como rasgo más característico, basada en el rigor en el gasto y la prudencia, no incrementando el peso del gasto público en la economía e impulsando el gasto productivo, la cohesión social y la mejora de los servicios públicos». Estabilidad presupuestaria que, en efecto, es un plausible objetivo de las Administraciones Públicas, pero que queda cuando menos pendiente de conocer el verdadero alcance del endeudamiento a través de empresa de personalidad y régimen jurídico privado (el previsto en el art. 3 para financiar el presupuesto propiamente dicho es de 214,6 millones de euros).

Queda por decir que la Ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional de una norma presupuestaria. Articulada en 6 Títulos, el Primero se dedica al estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, las operaciones de endeudamiento, las modificaciones presupuestarias y la liquidación del presupuesto, así como a las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación.

En el texto de la Ley hay tres novedades destacables: la congelación de las retribuciones de los altos cargos que no se ven incrementadas; la prohibición de cláusulas indemnizatorias (dinerarias o no) en los supuestos de extinción de los contratos del personal de todo el sector público, debiendo, además, adaptarse a este criterio los contratos en vigor (art. 41); y la renuncia a utilizar empresas de trabajo temporal para resolver las necesidades laborales de la Administración y todo el sector público (Disposición Adicional 3ª).

– *Ley 9/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Contenido financiero.* Siguiendo la pauta de leyes anteriores de este tipo, se modifican numerosas tasas y hasta nueve leyes anteriores: la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública, la Ley

3/1999, de 24 de marzo, de Consejos Escolares, la Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales, la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración, la Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de ordenación Sanitaria de Cantabria, la Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la entidad pública empresarial *Puertos de Cantabria*, la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de 2008 volvió otra vez a ser intensa. Se han celebrado 32 reuniones del Pleno, 75 de la Mesa, 34 de la Junta de Portavoces y 33 de la Comisión de Gobierno.

Se aprobaron 8 proposiciones no de ley, de entre las que destaca el apoyo a la candidatura de la Ciudad de Santander como Capital Europea de la Cultura 2016 presentada y aprobada por todos los Grupos

Y se han celebrado numerosos debates de entre los que destacan los de la orientación política del Gobierno (26 y 27 de junio, con diversas Resoluciones aprobadas), las comparecencias de los Consejeros sobre cuestiones tan diversas como el Plan de Energía Eólica, los programas cooperativos europeos, el modelo de financiación autonómica o el importante debate celebrado en la comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo sobre el Plan sobre sentencias de derribo en Cantabria (BOPCA núm. 157 de 15 de octubre) al que ya hice referencia el año pasado.

El Parlamento adoptó también varias Declaraciones institucionales, entre ellas, la condena del atentado terrorista cometido en Santoña.

El Parlamento designó también en 2008 representantes suyos en el Consejo Cántabro de Estadística, en el Consejo de Supervisión del Instituto Cántabro de Finanzas, en el Consejo de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el la Caja de Ahorros y en diversas entidades de carácter benéfico, social o cultural de la región. Y en septiembre aprobó la propuesta de candidatos para cubrirlas vacantes del Tribunal Constitucional que le corresponde designar al Senado.

Toda esta amplia actividad puede resumirse con la enumeración, sin mayor comentario, de los siguientes datos estadísticos:

Proyectos de Ley	9
Proposiciones de Ley	2
Interpelaciones	20
Mociones subsiguientes a interpelaciones	16
Proposiciones no de ley	29

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno	180
Preguntas con respuesta oral en Comisión	67
Preguntas con respuesta escrita	469
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Pleno	2
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Comisión	13
Solicitudes de información y documentación	455

Finalmente, importan destacar que la estabilidad ha sido total y no se ha producido ninguna variación en la composición de los tres Grupos Parlamentarios existentes, que siguen contando con el mismo número que al inicio del la VII Legislatura: 17 el Grupo Popular, 12 del Grupo Regionalista y 10 el Grupo Socialista.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) Todavía en 2008 se han aprobado dos decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado que hay que consignar. Se trata del Real Decreto 1920 y el Real Decreto 1921, ambos de 21 de noviembre del 2008. El primero, una ampliación de los medios adscritos a la gestión en materia de agricultura: Fondo español de Garantía Agraria. El segundo sobre traspaso de los medios adscritos a las prestaciones sanitarias del seguro escolar.

B) En cuando a la actividad reglamentaria de la Comunidad cabe destacar los decretos sobre el currículo de diversos tipos de enseñanzas (educación infantil, música, bachillerato), una variada gama de normas organizativas (sobre todo, de creación de órganos consultivos), la aprobación de Planes de especial significado, como el Plan de Puertos (Decreto 59/2008, de 5 junio) o las normas sobre asistencia jurídica gratuita (Decreto 66/2008, de 8 noviembre).

C) Aunque se mueva en un plano distinto del reglamentario por su valor y fuerza de ley hay que destacar aquí que la Comunidad Autónoma utilizó este año por primera vez en su historia la técnica de la legislación delegada. Y así, en junio, el Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, aprobó el Texto Refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos, en el que se opta por no iniciar una numeración propia y seguir con la que corresponde a los decretos, como al principio (no ya ahora) hizo también el Estado en este ámbito.

D) De la jurisprudencia constitucional hay que mencionar dos sentencias de amparo que se lo otorgan a la Administración de la Comunidad Autónoma. Se trata de las *STC 8/2008, de 21 de enero y 18/2008, de 31 de enero*, en términos sustancialmente iguales. Se trata de un supuesto de ejercicio de la acción popular. La Administración autonómica solicitó que se la tuviera por personada en ejercicio de la acción popular en un procedimiento de Tribunal de Jurado al amparo

del art. 18 de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas, que habilita a la Administración de la Comunidad Autónoma para ejercer la acción popular en los procedimientos penales por violencia de género en que se produzca la muerte, lesiones graves o incapacitación definitiva de la víctima. El ejercicio de dicha acción fue denegado por la Audiencia Provincial, pero ahora el Tribunal Constitucional, siguiendo STC 311/2006, de 23 de octubre, entiende que dicha denegación vulnera el art. 24.1 CE. Para el TC, siguiendo la doctrina fijada ya en anteriores Sentencias y, en particular, en la STC 311/2006, de 23 de octubre, nada impide que los entes públicos puedan ejercer dicha acción efectuando una interpretación extensiva del término *ciudadanos* que luce en el art. 125 CE a las personas jurídico-públicas. Pero además añade que la posibilidad legal que prevé la Ley autonómica no puede desconocerse o inaplicarse con el argumento de que se crea una nueva forma de acusación en contra de la legislación estatal pues no corresponde a los tribunales inaplicar las normas legales sino, a lo sumo, en caso de duda acerca de la constitucionalidad de una ley, plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo demás, ha quedado extinguido y sin efecto el recurso interpuesto por 50 senadores del grupo popular contra un precepto de la Ley 7/2004, de 27 diciembre, que modificó la Ley urbanística para exonerar a los promotores de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». La exclusión fue derogada poco después, en 2006, dejando claro que «el promotor quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto».

E) En cuanto a la conflictividad ordinaria interesa dejar constancia ahora de unas pocas Sentencias que, por unas u otras razones, tienen particular interés.

– Una de las Sentencias más importantes del año 2008 fue mencionada ya, de pasada, en el *Informe 2007*. Se trata de la *STSJ de 17 de enero de 2008* en virtud de la cual se estima el recurso interpuesto por diez Ayuntamientos contra el Decreto 57/2006, de 25 de mayo, que aprobó las Normas Urbanísticas Regionales (NIR). Las citadas Normas Urbanísticas son un instrumento de primer orden previsto en la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, Ley 2/2001, que tiene tres efectos o finalidades esenciales: suple la ausencia de Plan General, completa al Plan General y orienta, eventualmente, a los propios Planes. Se aprueban por Decreto y su posición en el sistema de fuentes les confiera un papel importantísimo a la hora de homogeneizar, ordenar y armonizar el planeamiento urbanístico. Pues bien, la Sentencia las anula, aunque por una razón formal: la ausencia de información pública individualizada del Informe de impacto ambiental.

No es cuestión de extenderse ahora en la argumentación exacta de la Sentencia que, por lo demás, ha sido recurrida en casación. Baste decir que el núcleo argumental pivota sobre la falta de información pública separada del Informe de impacto ambiental. Aunque ambas partes, es decir, los recurrentes y la Administración demandada coinciden en la necesidad de estimación ambiental por tratarse de un instrumento de planificación territorial, discrepan en la necesidad de

someter a información pública el Informe de impacto ambiental. A este respecto la Sentencia se refiere a la Directiva 2001/42/CEE, de 27 de junio, sobre evaluación de planes y programas (que debiendo se traspuesta en julio de 2004 no lo fue hasta 2006 mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril) y a su posible efecto directo, en la medida en que en ella se prevé que a las autoridades y al público se les ha de dar «la posibilidad real de expresar... su opinión sobre el proyecto de Plan o programa y sobre el informe medioambiental», argumentando luego sobre la citada Ley 9/2006 en cuya Transitoria primera se establece que la obligación de su art. 7 (evaluación ambiental) se ha de aplicar a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a julio de 2004, la fecha en que debió haberse traspuesto la mencionada Directiva. Considerando que según la Sentencia el inicio formal de las NUR (aprobación inicial) fue posterior a julio de 2004 y habiendo interpretado que el citado art. 7, cuando habla de «celebración de consultas», junto con el art. 10 que concreta aún más dicho precepto al hablar de «puesta a disposición del público», supone información pública del Informe ambiental, la Sentencia concluye que era necesario un trámite de información pública y además que debía ser un documento independiente, lo que le lleva a estimar el recurso y anular el decreto que aprueba las NUR no sin antes lamentar (() «tener que adoptar tan drástica solución frente a una Administración que ha dado muestras sobradas de receptividad a la normativa comunitaria ambiental»; y ello por un motivo formal que, sin embargo, la jurisprudencia ha convertido en trámite esencial y de obligada consideración a pesar de que ni siquiera fue invocado por los Ayuntamientos recurrentes.

La postura del Gobierno es, como puede comprenderse, del todo opuesta y en tal sentido se pronuncia en el recurso de casación presentado en mayo de 2008. La Administración regional, en síntesis, niega la aplicación retroactiva de la Ley 9/2006 al caso de las NUR por cuanto el primer acto formal de las mismas, según la misma Disposición Transitoria de la Ley 9/2006, no es la aprobación inicial sino otros actos, todos ellos anteriores al año 2004, lo que excluiría la aplicación retroactiva de la citada Ley; una retroactividad que como excepción que es al criterio general debería haber supuesto una interpretación restrictiva y, en la duda, nunca ampliatoria. En segundo lugar, la Administración señala, además, que la Ley 9/2006, caso de aplicarse retroactivamente, sólo lo sería en el muy concreto y limitado art. 7 del que no se deriva, salvo mediante una interpretación extensiva que debería excluirse, la exigencia de someter el informe de sostenibilidad a información pública.

La Sentencia que acabo de sintetizar es importante porque anula y deja sin eficacia un instrumento esencial previsto en la Ley para armonizar, coordinar y encauzar el planeamiento de los municipios de la Comunidad Autónoma en un momento especialmente sensible y necesitado de cierta disciplina y unidad de acción.

– *STSJ de 1 de febrero de 2008,* que desestima el recurso de apelación contra un anterior Auto de un Juzgado por el que se denegó la petición de suspensión del acto recurrido consistente en la concesión de una licencia de obras para construir diversas viviendas, garajes y trasteros. A este asunto me refería ya en el *Informe 2007* con ocasión de la STSJ de 29 de marzo de 2007, que estimó un recurso contra un Plan Parcial en el que se preveía una gran urbanización (Alto del

Cuco) de viviendas en bloques y unifamiliares. La Sentencia mencionada de 2008 es, en el fondo, una derivación de este caso. Lo que denomino derivaciones de este caso son los recursos interpuestos por la misma asociación ecologista que recurrió el Plan contra las licencias otorgadas basadas en el Plan Parcial ahora anulado. Es en estos recursos donde se plantean algunas cuestiones procesales de interés porque en ellos la Comunidad Autónoma (que, en otro recurso, había recurrido también el mismo Plan Parcial) se ha personado como codemandada. Una personación en una posición procesal contradictoria con actos propios previos (ya que recurrió el Plan pretendiendo su ilegalidad y, en consecuencia, las licencias otorgadas a su amparo) y que no se entendería si no fuera porque el recurrente de las licencias pretende, además, la nulidad del Plan General (que la STSJ de 29 de marzo de 2007 respeta). Y en ese Plan la Comunidad sí intervino. Esa es su pretensión: defender el Plan General, pero sólo el Plan General. Y defenderlo, además, para prevenir una eventual, y no infrecuente, pretensión de anudar un supuesto de responsabilidad a la Administración regional en la hipótesis de que se estimara en su totalidad el recurso. Por eso, solicitó la suspensión de las licencias para que las obras no siguieran adelante y no se consolidaran eventuales daños futuros. La solicitud fue denegada y la Sentencia de 1 de febrero de 1998 reitera esa denegación. La situación producida no deja ser extraordinariamente paradójica. En efecto, la asociación recurrente guarda silencio (o sea, no parece importarle que sigan las obras cuya licencia ha recurrido), la principal Administración recurrida, el Ayuntamiento, que en su día será el primer afectado si al final se anulan las licencias y hay luego una Sentencia estimatoria de responsabilidad, se opone a la suspensión (o sea, le da igual que, habiendo como hay ya una Sentencia que anula el Plan Parcial, sigan las obras y se consoliden los daños por los cuales, con toda seguridad, será luego demandada), la codemandada Administración regional adopta la actitud contraria y los codemandados particulares son los que, coherentemente, se oponen a la suspensión de sus licencias.

El aspecto más débil de la posición de la Administración es seguramente el hecho de que no recurrió en su día las licencias, lo que le hubiera permitido, sí, solicitar la suspensión de la licencia recurrida y de las obras subsiguientes. La parte actora guarda silencio y, en su lugar, la Administración regional, desde su posición de codemandado, adopta posiciones propias del demandante, dando lugar a una situación ciertamente peculiar que la Sala solventa con criterios ortodoxos: contradicción de la postura procesal. Y así, dirá que siendo la pretensión principal de la Administración regional la de oponerse a la nulidad de la licencia, «su suspensión difícilmente puede vincularse al éxito de su pretensión».

Como ya indiqué en el *Informe 2007* se trata de un tema polémico que la doctrina no ha abordado con suficiente énfasis, salvo quizá en el ámbito europeo donde, como señala S. De la Sierra, cabe preguntarse qué sucede con terceros interesados cuyos derechos sólo pueden ser protegidos indiciariamente por la suspensión del acto impugnado, de lo que esta autora concluye que «la tutela judicial efectiva parece exigir una extensión de la legitimación para solicitar la suspensión a todos los afectados por el proceso y no sólo a quien interpuso el recurso». Lo que subyace, en todo caso, en la pretensión de la Administración es una razón de instrumentalidad de carácter preventivo. Ese es el verdadero interés: evitar que, consolidado un daño porque la licencia no se suspendió, al final acabe

siendo condenada a indemnizar la Administración Regional que no tiene ningún interés en que las obras sigan, pero sí en el que Plan General se mantenga. Una situación rara, por excepcional, pero que quizá se hubiera evitado simplemente recurriendo las licencias.

– *STS de 9 de abril de 2008.* El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Trucíos contra la Sentencia dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional el 26-04-2005, sobre el deslinde de los términos municipales de Guriezo y Trucío. El proceso trae causa de los recursos interpuestos por la Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Trucíos-Turtzioz, el Gobierno de Cantabria, el Ayuntamiento de Guriezo y el Gobierno Vasco contra la Orden de 4 de febrero 2003 «por la que se aprueba el expediente de deslinde entre los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucíos-Turtzioz (Vizcaya, País Vasco)». La Sentencia de la AN de 26 de abril de 2005 desestimó los recursos interpuestos por Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Trucíos-Turtzioz y el Gobierno Vasco, estimando los interpuestos por el Gobierno de Cantabria y el Ayuntamiento de Guriezo (Cantabria). La Sentencia anuló la Orden Ministerial, estableciendo los «límites jurisdiccionales entre los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucíos-Turtzioz (Vizcaya-País Vasco) señalados en el deslinde de 6 de mayo de 1739, debiendo adoptar la Administración cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de dicha situación».

La STS de 9 de abril 2008, desestima el recurso. Pero, más allá del sentido del fallo, coincidente con el de la Audiencia Nacional, tiene un interés indudable que reivindica el valor de los historia también para el presente. Como dice el FJ 1, casi 500 años después de que se produjeran desavenencias entre los vecinos de los concejos de Mioño, Ontón, Otañes, Sámano y Santullán (esto es, de los integrantes de la antigua Junta de Sámano, en Cantabria), por un lado, y los del Valle de Trucíos en las Encartaciones de Vizcaya, por otro, «continúa el pleito histórico sobre los límites territoriales correspondientes a una parte de los montes de Agüera, que en la actualidad disputan los Ayuntamientos de Guriezo (Cantabria) y Trucíos (Vizcaya). La solución al litigio implica establecer asimismo la línea divisoria entre las referidas provincias y, en esa misma medida, entre las dos Comunidades Autónomas colindantes».

No me puedo detener, por razones de espacio, en la síntesis de esta densa Sentencia que, tomando como referencia una Orden de 2003, se remonta, sin embargo, a una sentencia de 15 de marzo de 1532, a un deslinde practicado en 1739 a consecuencia de una Real Cédula de Felipe V y a otro deslinde de 1852. «La riqueza documental de los archivos españoles Bdice la Sentencia de 2008– ha permitido encontrar testimonios de la controversia desde 1518». Digamos, simplemente, que, en síntesis, la AN consideró que el deslinde de 2003 no era conforme a Derecho en la medida en que se atenía a las determinaciones del deslinde de 1852 cuando, por el contrario, debió respetar las prescripciones del deslinde de 1739 que, a su vez, se avenían con la fijación de límites territoriales corroborados en las «visitas de jurisdicción» de 1528, 1557, 1586, 1610, 1624, 1660, 1674 y 1722.

– *Auto de 5 de septiembre de 2008*, por el que se deniega la suspensión caute-

lar de la resolución que desestimó la solicitud de objeción de conciencia de la asignatura «Educación para la ciudadanía» en términos coincidentes con lo que luego ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo en casación frente a Sentencias estimatorias anteriores. La mayoría de la Sala (hay un voto particular) señala que «no se ha argumentado mínimamente por qué esta asignatura en concreto y en función de cuál de sus contenidos es susceptible de vulnerar los derechos fundamentales invocados». Para la adopción de una medida cautelar como la solicitada «no es suficiente con la mera invocación de la posible vulneración de un derecho fundamental». Y añade algo importante. A saber, que «la formación de los valores constitucionales y de los derechos humanos, objetivo de esta asignatura conforme a la normativa que la crea, entran en consonancia precisamente con el derecho fundamental invocado, el art. 27.2, (...). Este objetivo genérico no parece serio pueda ser objetable en conciencia y máxime cuando se ejercita frente a la educación de un menor, pues la Constitución y los Derechos fundamentales no son objetables». En el mismo sentido se pronuncian otros Autos de la Sala, idénticos al que se resume.

– *STSJ de 14 de octubre de 2008,* que resuelve, en sentido desestimatorio, un recurso contra la Resolución del Consejero de Obras Públicas y Vivienda por la que se aprobaba un llamado «Anteproyecto de frente marítimo terrestre del puerto de Castro Urdiales y ordenación de la dársena». La principal argumentación de la demanda fue que no se había aprobado un Plan Especial que regule los usos del puerto, a más de otros argumentos de tipo medioambiental y económico que la Sala rechaza. La necesidad del Plan es aceptada por la Sala en términos genéricos dado el tenor literal del art. 19 de la Ley de Puertos del Estado, aplicable a los de Cantabria por remisión de la Ley de Puertos de la Comunidad, pero recuerda que los apartados 2 y 3 del citado artículo posibilitan la ejecución de obras en el dominio público portuario sin que se haya aprobado el citado Plan; obras que en este caso suponen básicamente ganar algún terreno al mar y, además, son compatibles con el planeamiento municipal como se deduce del informe del Ayuntamiento obrante en autos.

Final

A) Una vez más los datos institucionales se van homogeneizando y lo que importa destacar el contenido de las leyes, la orientación del presupuesto, la puesta en marcha de nuevas políticas y la conflictividad formalizada que, ella también, tiende a ser la manifestación de debates y argumentos normales en toda confrontación dialéctica a la hora de interpretar normas. Vamos dejando lejos, poco a poco, los tiempos fundacionales, las reclamaciones competenciales, las proclamas victimistas. Hay debates, claro, hay confrontación y hay obras, normas y fallos judiciales que hay que dar a conocer y, en su caso, enjuiciar y valorar. Pero en muchos de estos casos, cada vez más, como digo, se trata de análisis comunes cualquier problema interpretativo que puede darse en cualquier territorio y ente cualquier tribunal.

Distinto es el hecho de la producción normativa. Comienzan a alzarse voces autorizadas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, de una preocu-

pante manera de legislar que hace perder a la Ley su conciso carácter imperativo con consecuencias por el incumplimiento. Cada vez más se pueden leer, por todas partes, Preámbulos altisonantes y solemnes que no dicen nada, preceptos llenos de buenas intenciones pero sin consecuencia alguna, normas de objetivos y principios que, de puro obvios, nadie puede objetar pero que no se compadecen luego con el texto prescriptivo que les sigue. En definitiva, normas semivacías de contenido, de cara a la galería, pero que tienen una perversa consecuencia. Hacen innecesariamente complejo el Ordenamiento, dificultad su reducción a la unidad, producen inseguridad jurídica, facilitan soluciones contradictorias y, en definitiva, acaban muchas veces consiguiendo lo contrario de lo que pretendían. Un artículo reciente del prof. Laporta denunciaba esta tendencia que es observable, como digo, en el ámbito estatal pero también, y en no poca medida, como muestran algunos de los ejemplos expuestos más atrás, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

B) Quiero, sin embargo, finalizar con una referencia a una cuestión que comenzó en el año anterior y de la que ya me hice eco en el Informe de 2007. En dicho año los tres Grupos parlamentarios aprobaron una Resolución relacionada con el problema de los afectados por Sentencias anulatorias de licencias con subsiguiente derribo. En la citada Resolución se instaba al Gobierno para buscar soluciones que, «desde el respeto a la ley y a los intereses públicos, aborde el problema de los afectados». Y encomendaba también al Gobierno que llevara a cabo un Plan encaminado a dar solución a los problemas planteados, teniendo en cuenta las distintas situaciones en que se encuentran las personas afectadas. El Plan, añadía la Resolución parlamentaria, deberá tener en cuenta «la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento, las indemnizaciones por responsabilidad, la posible legalización de los inmuebles, el asesoramiento a las personas afectadas y cuantas medidas de similar naturaleza se consideren procedentes».

Pues bien, el citado Plan ya se ha elaborado. No es un documento cerrado y su primera versión es de octubre de 2008. Se trata de un texto de primerísima importancia por cuanto en él se identifican todos los supuestos y desde él se observa bien la magnitud del problema. Un problema concentrado en pocos Ayuntamientos de la costa, apenas 5 o 6; que trae causa de Sentencias que estiman recursos, casi siempre de una asociación ecologista, y que en su origen reproducen también casi siempre el mismo tipo de infracción: conversión en suelo urbano de terrenos que no reúnen los requisitos mínimos ara ello, utilización de los Estudios de Detalle para fines de clasificación del suelo que exceden de los que la Ley les atribuye, concesión de licencias ilegales tanto en el suelo urbano como en el no urbanizable. Una excelente muestra del cúmulo de irregularidades propias de la época del urbanismo desaforado.

El Plan «no pretende ser, en modo alguno, un intento de incumplir las Sentencias», dice en su inicio. Se limita a describir pormenorizadamente la situación, analizar las causas de anulación, apuntar al nuevo planeamiento municipal en revisión como posible elemento de solución de algunos casos y señalar los supuestos de responsabilidad; aspecto éste que, como ya consta de otros *Informes* anteriores, ha sido abordado por una abundante jurisprudencia que con frecuencia condena, además de al Ayuntamiento autor de la licencia ilegal, a la Comunidad Autónoma con el único argumento de no haberla recurrido. Por cierto, que la Comunidad ha visto inadmitidos sus recursos por considerar el Tribunal Supremo

que, analizando separadamente cada caso, no llegaban a la cuantía exigible para la casación. Así, *ATS de 25 de septiembre de 2008*.

Pero ahora lo único que interesa a los efectos de este documento es resaltar la importancia del Plan elaborado por la actual Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo y destacar sus principales datos. Se trata de un conjunto de sentencias de anulación y derribo dictadas que en su conjunto afectan a casi 600 viviendas, distribuidas en 5 municipios: Arnuero (1 sentencia que afecta a 144 viviendas), Argoños (13 sentencias que afectan a 246 viviendas), Escalante (1 sentencia y 32 viviendas), Miengo (2 sentencias y 110 viviendas) y Piélagos (6 sentencias que afectan a 65 viviendas). Se trata de cinco municipios costeros; dos al Oeste de Santander y tres al Este. Un dato resulta relevante por comparación. En la zona Este: Arnuero, por ejemplo, tiene ahora, en 2008, 2.141 habitantes. En veinte años ha triplicado su población: 644 habitantes en 1988, 736, en 1995, pero ya 1.739 hace diez años, en 1998, y 400 más en 2008. En la zona Oeste: Piélagos. Tiene ahora 18.938 habitantes, pero en 1988 no llegaba a 10.000 (9.172), en 1995 tenía 9.868 y en 1998, ya 11.075 habitantes, subiendo 7.000 habitantes más diez años después. He ahí un ejemplo de un cierto desarrollismo que la actual crisis económica pone en entredicho.

C) En este contexto general, el tema de la reforma estatutaria sigue sin colocarse entre las prioridades de la agenda política por más que haya grupos sociales que aluden de vez en cuando a ello. No parece que haya prisa. Y tampoco parece que los problemas reales necesiten perentoriamente esa reforma para poder ser afrontados una vez que se constata que el Estado de 1981, ampliamente reformado en 1998, tiene aún mucho recorrido por hacer.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 39

*Grupo Parlamentario Popular:*17

*Grupo Parlamentario Regionalistas:*12

*Grupo Parlamentario Socialista:*10

Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

Consejería de Empleo y Bienestar Social: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Consejería de Presidencia y Justicia: D. José Vicente Mediavilla Cabo

Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico: D. Javier del Olmo Ilarza

Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo: D. José María Mazón Ramos

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad: D. Jesús Miguel Oria Díaz

Consejería de Economía y Hacienda: D. Ángel Agudo San Emeterio

Consejería de Medio Ambiente: D. Francisco Martín Gallego

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte: D. Francisco Javier López Marcano

Consejería de Educación: Dña. Rosa Eva Díez Tezanos

Consejería de Sanidad: D. Luis María Truan Silva

Tipo de Gobierno

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Regionalista y Socialista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia y Justicia; Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Empleo y Bienestar Social; Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; Sanidad.

Cambios de Gobierno

No ha habido. Ya en 2009 dimitió el Consejero de Industria y Desarrollo Tecnológico, siendo sustituido por D. Juan José Sota Verdión.

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Reuniones, debates y actividad parlamentaria

- Reuniones del Pleno: 32
- Reuniones de la Mesa: 75
- Reuniones de la Comisión de Gobierno: 33
- Reuniones de la Junta de Portavoces: 34
- Proyectos de Ley: 9
- Proposiciones de Ley: 2
- Interpelaciones: 20
- Mociones subsiguientes a interpelaciones: 16
- Proposiciones no de Ley: 28, aprobadas 8
- Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 180
- Preguntas con respuesta oral en Comisión: 67
- Preguntas con respuesta escrita: 469
- Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 2
- Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 16
- Solicitudes de información y documentación: 455

Reforma del Reglamento del Parlamento

No ha habido. (La hubo en 2007)

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideraciones generales

La normalidad institucional ha sido la nota dominante a lo largo de 2008, año en el que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, ha cumplido el vigésimo quinto de vigencia y año del que también se recordará el fallecimiento de D. Juan Manuel Real Tejada, que fuera, entre los años 1978 y 1980, el primer Presidente del Consejo General de Castilla y León.

Como hechos que ponen de manifiesto esa normalidad debe anotarse el regular funcionamiento de las instituciones y, señaladamente, del Gobierno de la Comunidad, cuya estructura y composición se mantiene desde la constitución del mismo después de las elecciones autonómicas de 2007. Pero esa normalidad también se aprecia en una merma de los niveles de tensión que en otros tiempos han regido las relaciones entre el PP, que ostenta el gobierno regional, y el PSOE, en la oposición, a lo cual han podido contribuir algunos acuerdos alcanzados entre ambos y, fundamentalmente, el consenso que presidió la elaboración y, finalmente, la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía a finales de 2007, cuyo desarrollo también se halla necesitado de acuerdos entre, al menos, las dos principales fuerzas políticas de la Comunidad. En ese clima de normalidad, en la primavera de 2008 se celebró la quinta reunión entre los Presidentes de los Gobiernos de España y de Castilla y León, en la cual se trataron prioritariamente tres asuntos de referencia en la última reforma estatutaria: el plan de convergencia interior de la Comunidad, sobre el que el Presidente del Gobierno se comprometió a participar en la financiación; la creación y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Junta de Castilla y León y, por último, el traspaso de competencias relativas a la Cuenca del Duero a la Comunidad.

Pero si bien se puede haber apreciado una disminución de la tensión entre los Gobiernos estatal y autonómico a lo largo de 2008 en relación con la habida en años anteriores, tampoco puede decirse que todo haya sido sintonía entre ambos ejecutivos, pues no han faltado asuntos en los que las diferencias han sido notables. Algunos de ellos arrastrados del pasado más inmediato como el traslado de documentación del Archivo Histórico de Salamanca, tema en relación con el que cualquier manifestación que haga referencia a nuevos traslados de documentos suscita el rechazo del ejecutivo autonómico, como ocurrió, en la postrimería del año, cuando se dio noticia de que el Consejo de Ministros había aprobado el Real Decreto 2134/2008, de 26 de diciembre, por el que se regula el procedimiento a seguir para la restitución a particulares de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil, publicado en el BOE de 10 de enero de 2009, en el cual se

contempla la posibilidad de que los particulares puedan pedir la devolución de los documentos que acrediten que son de su de su titularidad. Otros motivos de tensión han surgido a lo largo del año, como la reforma del modelo de financiación autonómica, sobre la cual, como hitos que han dado lugar al debate, deben anotarse la publicación de las llamadas balanzas fiscales y la propuesta que llevó el Ministro de Economía y Hacienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 22 de julio de 2008, sobre la que la Junta de Castilla y León manifestó su posición abiertamente contraria, pues en las bases de la propuesta presentada el factor población tenía un peso excesivo, en perjuicio de otros, como la dispersión y el envejecimiento, que constituyen factores que encarecen la prestación de los servicios públicos en Castilla y León, tal y como demuestra un documentado estudio elaborado por la Universidad de Valladolid; la omisión de estos factores en la propuesta ministerial, además del rechazo, motivó que se sucedieran los contactos entre el Gobierno de Castilla y León y otros autonómicos que, al margen del color político de los mismos, defienden también una mayor incidencia de estos factores en la reforma del modelo de financiación; el último episodio de este desencuentro tuvo que ver, por un lado, con las reuniones bilaterales que mantuvo el Presidente del Gobierno con los Presidentes de algunas Comunidades Autónomas en los últimos días del año, antes de ser presentado el avance de nuevo modelo de financiación, dado que la voz del Gobierno de Castilla y León no pudo ser oída al no haber sido citado el Presidente Herrera y, por otro, con la propuesta presentada por el Ministerio de Economía y Hacienda el 30 de diciembre, de la cual, en una valoración de urgencia, la Consejera de Hacienda, el mismo día de la presentación y a falta de la aportación de cifras, criticó la continua referencia que se hace en ella al esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas, cuando, en realidad, el esfuerzo lo hacen los contribuyentes. En fin, la aplicación en Castilla y León, al igual que en otras Comunidades Autónomas, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ha sido también una fuente de discrepancias entre ambas administraciones, en el fondo seguramente motivada por la insuficiencia de recursos para hacer frente a los cuantiosos costes que exige la cobertura de las prestaciones y servicios que prevé dicha ley.

La evolución de la población en Castilla y León a lo largo de 2007, según los datos oficiales publicados durante 2008, permite constatar un aumento de casi 29.000 habitantes, contabilizándose a finales del año considerado, según las cifras de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2008 (Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre), más de 2.557.330, lo que supone un incremento superior al 1% en relación con los habitantes contabilizados a fecha 1 de enero de 2007. No obstante, este incremento de población se produce como consecuencia de la llegada de ciudadanos extranjeros a la Comunidad, pues pese a que los nacimientos en el año experimentaron un ligero repunte en relación con los habidos en años anteriores, el saldo entre nacimientos y defunciones resultó negativo en más de 6.700 personas.

Por último, una breve referencia a la cuestión presupuestaria nos permite constatar que los presupuestos del Estado para el año 2009 prevén una inversión en Castilla y León de casi 2.500 millones de euros, cerca del 10% del previsto para todo el país, inversiones que se destinarán en su mayor parte a infraestructuras

viarias y ferroviarias. Por otra parte, la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma se ha visto afectada no sólo por la previsión de menores ingresos debido a la reducción de la actividad económica, sino por el recorte de los ingresos procedentes del Estado, como la participación en los Fondos de Compensación y de Suficiencia; no obstante, el montante total del mismo finalmente casi alcanza la cifra de 10.600 millones de euros, lo que supone un incremento de 200 millones en relación con el previsto para el año 2008. Con todo, frente a éste, sin embargo, el presupuesto aprobado por la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad, para el año 2009, en palabras del Presidente de la Junta de Castilla y León, se caracteriza por la austeridad, la contención del gasto y el endeudamiento, característica esta última que viene impuesta por la voluntad de mantener un adecuado nivel de inversión y de gasto social.

Actividad normativa

Leyes y normas con rango del Ley

Con dieciocho leyes aprobadas a lo largo de 2008, la actividad legislativa de las Cortes de Castilla y León ha sido, en número, algo superior a la de años anteriores; no obstante, una buena parte de ellas, como se refleja a continuación, tienen por objeto la modificación de otras ya en vigor o, sencillamente, son leyes de caso único. A ello hay que añadir que en ese número se contabilizan la Ley de Presupuestos para el año 2009 y la que, junto a ésta, desde hace años acompaña a la de presupuestos, aunque ésta, como se verá más adelante, no ha afectado al ordenamiento de forma tan amplia como lo venían haciendo las denominadas de «acompañamiento».

– Ley 1/2008, de 27 de marzo, de modificación de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud, mediante la que se prevé que el personal de referencia permanezca en la plaza obtenida a través de concurso durante un mínimo de dos años antes de poder participar en un nuevo concurso.

– Ley 2/2008, de 17 de junio, de declaración del Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), Además de la declaración que consta en la denominación de la ley, también incorpora la autorización ambiental del centro para la inmediata ejecución del proyecto y la actividad inherente al mismo.

– Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Dicha ley contiene el documento que forma parte de uno de los instrumentos previstos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio y, a la vez, ordena a la Junta de Castilla y León la aprobación por decreto de las Directrices Complementarias en el plazo de dos años. Unas y otras, es decir, las Directrices Esenciales que contiene la Ley 2/2008 y las Complementarias, de futura aprobación, constituyen conjuntamente las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, cuyo objetivo es dotar a ésta de un modelo territorial, por lo cual la aprobación de la citada Ley 3/2008 ha supuesto el primero de los dos pasos a dar para conseguir ese objetivo.

– La Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre Urbanismo y Suelo. Con esta ley se lleva a cabo una amplia modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, al objeto de adaptarla a la legislación básica estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo/Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), pero no sólo eso, pues con dicha ley, como expresamente declara la exposición de motivos, se pretende dotar de apoyo a la política de vivienda y al sector de la construcción.

– Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León. De forma muy precisa el art. 1 de esta ley determina lo que constituye su objeto: la regulación de las subvenciones del sector público autonómico en el marco de la legislación básica estatal, integrada, a estos efectos, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

– Ley 6/2006, de 15 de octubre, de modificación de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León. El objeto de esta ley es cambiar la forma en que los informes de fiscalización elaborados por el Consejo de Cuentas son remitidos a las Cortes de Castilla y León para su tramitación y debate, a fin de posibilitar que la Cámara pueda tener conocimiento de ellos en una fecha próxima a la que han sido emitidos, pues de otra forma se puede aplazar hasta casi un año.

– Ley 7/2008, de 15 de octubre, de medidas de financiación de inversiones y anticipos reembolsables concertados con otras Administraciones públicas. Esta ley, en su art. único, dispone que las operaciones de préstamos y anticipos de referencia no se tendrán en cuenta a efectos del límite máximo de endeudamiento autorizado anualmente a la Comunidad de Castilla y León.

– Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional. Este texto normativo es fruto de la idea compartida por el Gobierno regional, principales partidos políticos y agentes económicos y sociales de lo positivo que es el diálogo social; tan es así que la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, operada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se refiere al diálogo social como principio rector. Pues bien, la citada Ley 8/2008 tiene por objeto institucionalizar esta idea y dotarla de los mecanismos necesarios.

– Ley 9/2008, de 9 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, cuyo objeto es la regulación de determinados aspectos de la actividad de pesca, como son las dimensiones mínimas de las capturas, los cebos y los aparejos prohibidos; así como los instrumentos, artes y aparatos, de acuerdo con las condiciones del medio acuático.

– Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, mediante la que se sustituye la regulación dada a la materia por la Ley 2/1990, de 16 de marzo. Las disposiciones de la nueva ley incorporan algunas novedades, como la utilización de los mecanismos concesionales para la construcción y explotación de estas infraestructuras, así como la regulación de la aportación de recursos públicos para la reducción o supresión de las tarifas que suelen acompañar a esta forma de construcción y explotación de estas obras públicas. Atiende también a

la coordinación de la planificación sectorial con la urbanística con respeto a la autonomía y competencias de las entidades locales.

– Ley 11/2008, de 9 de diciembre, de Declaración de la Reserva Natural «Acebal de Garagüeta» (Soria).

– Ley 12/2008, de 9 de diciembre, de Declaración del Parque Natural de «Lagunas Glaciares de Neila» (Burgos).

– Ley 13/2008, de 9 de diciembre, por el que se cambia la denominación «Universidad S.E.K.» por «IE Universidad», con sede en Segovia.

– Ley 14/2008, de 18 de diciembre, por la que se crea y regula una red de apoyo a la mujer embarazada. Esta norma, pionera en nuestro país, tiene como objeto poner a disposición de la mujer embarazada la información necesaria acerca de los recursos públicos que se le ofrecen para que, en situaciones de dificultad, la opción de abortar no sea la única alternativa.

– Ley 15/2008, de 18 de diciembre, de Declaración del Parque Natural Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos).

– Ley 16/2008, de 18 de diciembre, por la que se amplía el Parque Natural de la Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca).

– Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad Social de Castilla y León. En sus cuatro Títulos se contienen, respectivamente, normas tributarias que afectan a los ingresos de la Comunidad, en concreto, los procedentes de determinados impuestos y tasas (Título I); normas sobre el gasto público, en particular sobre subvenciones, transferencia a consorcios en los que participe la Comunidad y las aportaciones a la dotación de fundaciones (Título II); se crea la empresa pública «Castilla y León Sociedad Patrimonial, S.A.», con objeto de que sea un instrumento de la Administración General para la gestión de bienes patrimoniales y para el diseño y ejecución de infraestructuras relacionadas con esta gestión (Título III); y se crea el ente público Instituto de Seguridad Social y Salud Laboral de Castilla y León», como ente público de derecho privado, con la finalidad de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud laborales de los trabajadores de Castilla y León (Título IV).

– Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2009.

– Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado, texto normativo en el que se incorpora la regulación autonómica correspondiente a los siguientes tributos cedidos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tasa Fiscal sobre el Juego y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas, además de derogar al anterior Decreto Legislativo 1/2006, de 25 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado.

Reglamentos

La actividad normativa de desarrollo general de leyes autonómicas llevada a cabo a lo largo del año 2008 por la Administración de Castilla y León ha sido bastante escasa. No obstante, haciendo abstracción de esa precisión, el número de normas reglamentarias, en términos generales, ha sido elevado, advirtiéndose, sin embargo, un número desigual de las normas promovidas por las distintas Consejerías.

Con diferencia, la Consejería de Educación ha sido la que, con base en el art. 73 del Estatuto de Autonomía, más disposiciones ha llevado ante el Consejo de Gobierno para su aprobación como decretos o bien ha aprobado directamente como órdenes. Para el establecimiento de diferentes currículos y determinación de los contenidos educativos de diversos ciclos, han sido aprobados el Decreto 122/ 2007, de 27 de diciembre, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil (BOCyL de 2.1.08); el Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo; el Decreto 42/2008, de 5 de junio, por el que se establece el currículo de bachillerato; el Decreto 49/2008, de 26 de junio, por el que se establece el currículo de las especialidades de conservación y restauración de esculturas y de la conservación y restauración de Documentos gráficos de las enseñanzas de Conservación y Restauración de Bienes Culturales; el Decreto 50/2008, de 26 de junio, por el que se establece el currículo de la especialidad de diseño de productos de los estudios superiores de Diseño; el Decreto 59/2008, de 21 de agosto, por el que se establece el currículo del nivel avanzado de las enseñanzas de régimen especial de los idiomas alemán, chino, español para extranjeros, euskera, francés, gallego, inglés, italiano, portugués y ruso; el Decreto 62/2008, de 28 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Cocina y Gastronomía; el Decreto 63/2008, de 26 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico de Emergencias Sanitarias; el Decreto 64/2008, de 28 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en mecanizado; el Decreto 65/2008, de 26 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería; el Decreto 66/2008, de 26 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de técnico Superior en Laboratorio de Análisis y de Control de Calidad; y el Decreto 67/2008, de 36 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Educación Infantil. También la Consejería de Educación, además de la aprobación de numerosas órdenes en materias de sus atribuciones, ha promovido la aprobación del Decreto 20/ 2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar, y del Decreto 60/2008, de 21 de agosto, por el que se modifica el Decreto 8/2006, de 16 de febrero, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar.

En materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de competencia exclusiva autonómica *ex* art. 70.1 6ª del Estatuto de Autonomía, han sido dictados el Decreto 6/2008, de 24 de enero, de modificación del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y

León; el Decreto 45/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba la modificación de las directrices de Ordenación de Valladolid y su entorno; el Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias; el Decreto 36/2008, de 31 de julio, por el que se aprueba el Proyecto Regional para la ejecución de un parque de ocio en el municipio de Arlanzón (Burgos); el Decreto 79/2008, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el proyecto Regional del Nuevo Puente de Zamora; y el Decreto 82/2008, de 4 de diciembre, de ordenación de la cartografía de Castilla y León.

Las competencias autonómicas para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 70.1. 35° del Estatuto de Autonomía) y para el desarrollo normativo en la materia (art. 70.1. 7° también de la norma estatutaria de Castilla y León) han dado fundamento competencial al Consejo de Gobierno para la aprobación de los siguientes Decretos: el 8/2008, de 31 de enero, por el que se establece el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y se regula el procedimiento de renovación de las licencias ambientales; el 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el plan de conservación y gestión del lobo; el 40/2008, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de «Laguna Negra y Circos Glaciales de Urbión (Soria); y el 54/2008, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León.

En materia de sanidad, habilitado por el art. 74 de Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno ha aprobado el Decreto 9/2008, de 31 de enero, por el que se regula el uso de los desfibriladores externos semiautomáticos por personal no sanitario; el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el Registro de pacientes en lista de espera de atención especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León; el Decreto 74/2008, de 16 de octubre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la autorización de centros específicos a drogodependientes; el Decreto 75/2008, de 30 de octubre, por el que se regula la acreditación del cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad y el establecimiento de criterios de valoración y preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas públicas en la Administración de Castilla y León; y el Decreto 80/2008, de 27 de noviembre, sobre la gestión sanitaria de las aguas de baño.

Para la ordenación de la Hacienda de la Comunidad y con base en el art. 70.1 3° del Estatuto de Autonomía, han sido dictadas tres normas reglamentarias con rango de decretos: el 27/2008, de 3 de abril, por el que se regula la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en materia de subvenciones, y el 61/2008, de 28 de agosto, por el que se deroga el Decreto 28/2004, de 4 de marzo, por el que se determinan los extremos adicionales a comprobar en la fiscalización previa de requisitos esenciales y se establece dicho régimen para los gastos correspondientes a subvenciones con convocatoria previa. También a propuesta de la Consejera de Hacienda ha sido dictado el Decreto 86/2008, de 23 de diciembre, para regular la participación de los organismos de la Comunidad de Castila y León en la gestión, seguimiento, control, evaluación y difusión de las operaciones financiadas por el FEDER, PSE, y Fondo de Cohesión.

En materia de casinos, juegos y apuestas (art. 70.1.27° del Estatuto de Autonomía), también han sido dictadas las dos normas infralegales siguientes: el Decreto 1/2008, de 10 de enero, por el que se aprueba el reglamento regulador de los Casinos de Juego de la Comunidad, y el Decreto 2/2008, de 10 de enero, por el que se modifica el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad, aprobado por el Decreto 44/2001, de 22 de febrero. En la misma materia y con el mismo soporte competencial, ha sido aprobada la Orden IYJ 1987/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula la modalidad del Bingo Electrónico.

Tienen particular relevancia, al tratarse de normas reglamentarias de amplio contenido normativo cinco decretos dictados en ejercicio de otros tantos rótulos competenciales de titularidad autonómica. Se trata del Decreto 52/2008, de 10 de julio, por el que se regula la ordenación de los albergues de la Comunidad, dictado con base en el art. 70.1.27° del Estatuto de Autonomía; el Decreto 57/2008, de 21 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General Taurino de Castilla y León (art. 70.1.32°); el Decreto 71/2008, de 9 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de las Emisoras de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad (art. 71.1.12°); el Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León (art. 13.8 del Estatuto de Autonomía); y del Decreto 87/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula la concesión de créditos, préstamos y avales por la empresa pública ADE Financiación, S.A. (art. 70.1.18 del Estatuto de Autonomía).

Organización

Durante el año 2009 no se han producido alteraciones ni en los niveles altos de la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad ni tampoco en las personas que ocupan los órganos correspondientes. Las modificaciones organizativas de que podemos dar cuenta en este lugar son, consecuentemente, menores, como podremos comprobar a la vista de la denominación de las normas que las contienen.

Dos Consejerías han alterado parcialmente sus estructuras orgánicas mediante sendos decretos. Se trata de la Consejería de Educación, por el Decreto 14/2008, de 21 de febrero, y la Consejería de Fomento a través del Decreto 38/2008, de 22 de mayo.

Han sido creadas o dotadas de normas de organización y funcionamiento algunas comisiones consultivas en algunos casos y de gestión en otros: la Comisión Asesora de Justicia de Castilla y León, creada por Decreto 7/2008, de 31 de enero; la Comisión de Mediación y Arbitraje Deportivo, regulada en cuanto a su composición y funcionamiento por el Decreto 13/2008, de 14 de febrero; la Comisión Interterritorial de Castilla y León de Cooperación para el Desarrollo, regulada en su composición, organización y funcionamiento por el Decreto 16/2008, de 28 de febrero; la Comisión Interconsejerías para la promoción y coordinación de las políticas y medidas de apoyo a las familias, creada por el Decreto 24/2008, de 19 de marzo; la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, regula-

da en su composición y funcionamiento por el Decreto 26/2008, de 3 de abril; y las Comisiones de Contratación Patrimonial, reguladas por el Decreto 29/2008, de 10 de abril. Por Decreto 18/2008, de 6 de marzo, ha sido regulada la composición, la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo.

Por último, resulta oportuno dar cuenta de la aprobación de tres normas aprobadas con rango de decretos con incidencia en la organización de la Administración de la Comunidad: el Decreto 25/2008, d 3 de abril, por el que se crea la Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea; el Decreto 44/2008, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto de la Juventud de Castilla y León; y el Decreto 76/2008, de 30 de octubre, por el que se regulan las encomiendas a la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León.

Relaciones de colaboración

Entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León

El art. 59 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, prevé la creación de una Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, cuya constitución se produjo el 10 de julio de 2008 en el Ministerio de Administraciones Públicas, con la asistencia de la Ministra y del Consejero de Presidencia de Castilla y León. En dicha sesión se acordó que la presidencia fuera anual y de carácter rotatorio, recayendo inicialmente en el Ministerio de Administraciones Públicas; además, se decidió la elaboración de un Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión y la creación de tres grupos de trabajo para abordar, siquiera sea de forma provisional hasta la aprobación del Reglamento, los siguientes ámbitos materiales: seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos; infraestructuras y desarrollo estatutario.

Relaciones interautonómicas

En su discurso de investidura, una de las prioridades que marcó el Presidente D. Juan Vicente Herrera Campo a su gobierno fue la intensificación de las relaciones con otras Comunidades Autónomas allí donde ya existan y, con las que no las hubiera, crearlas; todo ello con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos de las zonas limítrofes a uno y otro lado de la línea divisoria entre Castilla y León y las nueve Comunidades Autónomas que delimitan su territorio. La iniciativa, excepto con el País Vasco al no haber encontrado respuesta, se ha desarrollado mediante las conversaciones que se han ido manteniendo entre la Consejería de Presidencia y sus correspondientes en las diferentes Comunidades Autónomas, que finalmente han culminado con la firma de convenios y protocolos en la mayor parte de los casos para la prestación de servicios a los habitantes de las zonas periféricas de las Comunidades Autónomas firmantes en materias diversas, predominando la atención sanitaria, la dependen-

cia, la violencia de género... Con la puesta en marcha de estos convenios, sin distinción de las siglas que gobiernan en las Comunidades Autónomas limítrofes, se están dando pasos importantes en la mejora de las formas de atender las necesidades de los ciudadanos cuyas condiciones de vida están mediatizadas por residir en zonas rurales y, además, en la periferia de su Comunidad Autónoma; pero no sólo esto, pues los convenios, como en el caso del celebrado con la Comunidad Autónoma de Madrid, prevé la atención a quienes, siendo vecinos de municipios de ésta, temporalmente residen en amplias zonas del sur de la Comunidad de Castilla y León.

Otro tipo de consideraciones son las que han motivado la suscripción de un convenio entre la Comunidad de Castilla y León y la Autoridad Portuaria de Valencia para la promoción y desarrollo de la intermodalidad carretera-ferrocarril-barco como alternativa al transporte terrestre.

Conflictividad

Ante el Tribunal Constitucional

En el año 2008 fueron interpuestos dos recursos de inconstitucionalidad de referencia obligada en esta crónica anual por su trascendencia para la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El primero en el tiempo fue interpuesto por la Comunidad Autónoma de Extremadura frente al art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a cuyo tenor «Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamiento hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma».

El fundamento del recurso se halla en que la Cuenca del Duero se extiende, en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a dos municipios de ésta, por lo que, según la recurrente, en cuanto intercomunitaria, la gestión de la Cuenca del Duero no puede ser autonómica. El recurso fue admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 2 de abril de 2008.

Casi de forma coetánea a la interposición del recurso de inconstitucionalidad de que acabamos de dar cuenta, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León presentó un recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 25, 45.1, 53, 58, 62.3 a), 62.3 b), 62.3 j) y 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre la base de la eventual limitación de las competencias exclusivas de la Comunidad en materias de medio ambiente y ordenación del territorio. El recurso fue admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de abril de 2008.

Condado de Treviño

Un año más el enclave burgalés situado en el Territorio Foral en Álava ha sido fuente de controversia, en esta ocasión a causa de los convenios que desde hace años mantienen los dos municipios del enclave con la Diputación Foral de Álava y con el Gobierno vasco; con la primera para la prestación de servicios como la recogida de residuos y la vialidad invernal de carreteras, fundamentalmente; con el segundo, en asuntos de mayor calado, como es la educación y la cultura y la promoción económica y el desarrollo rural.

A principios del año 2008, la Diputación Foral de Álava, a través de uno de sus diputados, expreso la conveniencia de que, en reciprocidad con la prestación de dichos servicios y los recursos que invierte la Diputación Foral, deberían llevarse a cabo acciones dirigidas a la integración de sendos municipios en el País Vasco, declaración que fue respondida desde la Diputación Provincial de Burgos y desde el Gobierno de Castilla y León reiterando la pertenencia del enclave a esta Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que puedan establecerse los convenios que requiera la mejor prestación de servicios si con ello salen favorecidas las condiciones de vida de los ciudadanos del enclave, dejando sentado, en cualquier caso, que la Junta de Castilla y León y la Diputación de Burgos garantizarán la prestación de los servicios en los municipios del enclave.

Contrariamente al convenio suscrito entre la Diputación Foral de Álava y los municipios de Treviño y Puebla de Arganzón, los formalizados entre ambos municipios y el Gobierno vasco en materia de educación, cultura y promoción económica y desarrollo rural en el año 2002 fueron recurridos por la Junta de Castilla y León ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, siendo dictada sentencia estimatoria el 28 de abril de 2005. Dicha sentencia ha sido ratificada por la sala tercera del Tribunal Supremo mediante la sentencia de 15 de julio de 2008, al entender, como la dictada en instancia, que las materias objeto de los convenios forman parte del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de lo que se deduce que el Ayuntamiento, cuyo acuerdo de aprobación de los convenios de referencia fue recurrido, invadió las competencias autonómicas.

Vacaciones fiscales

La fijación, mediante normas forales aprobadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos, de tipos impositivos en el impuesto de sociedades por debajo del general establecido por la ley estatal, así como la previsión de deducciones de la cuota de dicho tributo, han sido durante los últimos doce años fuente de continua conflictividad entre los Territorios Históricos y el Gobierno vasco, por un lado, y las Comunidades Autónomas limítrofes, señaladamente, Castilla y León y La Rioja, por otro, debido al impacto que esas decisiones en materia tributaria pueden tener en la localización de actividades empresariales a uno o al otro lado de la línea que separa a las Comunidades Autónomas colindantes, dado que Castilla y León y La Rioja, al carecer de competencias normativas para regular los citados aspectos del impuesto de sociedades, no pueden responder con la

adopción de medidas de alcance similar. Los recursos, pues, frente a las normas forales del contenido citado se han ido reiterando año a año, incluso la propia Comisión Europea ha llegado a poner en acción los instrumentos de que dispone con objeto de salvaguardar la unidad de mercado, dado que, a su entender, podía verse perjudicado con medidas de esa naturaleza.

En el marco de esa conflictividad judicializada, se sitúa la sentencia de 11 de septiembre de 2008, dictada por la sala tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para resolver sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante autos de 20 y 29 de septiembre de 2006, en los cuales dicho órgano jurisdiccional preguntó si las medidas fiscales de alcance general adoptadas, pese a no implicar la concesión de una ventaja a determinadas empresas o producciones, deben ser consideradas «selectivas» a los efectos del art. 87 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Pues bien, la mencionada sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recuerda la doctrina mantenida en su anterior sentencia de 6 de septiembre de 2006 –Portugal/Comisión–, relativa a determinadas medidas fiscales adoptadas por la Región Autónoma de las Azores, en la cual se establecieron tres requisitos cuya apreciación hace posible admitir la adopción de tipos impositivos inferiores al nacional por parte de autoridades regionales o locales dotadas de suficiente autonomía; es decir, que desde el punto de vista constitucional cuenten con estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central; que la decisión haya sido tomada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido; y, finalmente, que las consecuencias financieras de la reducción del tipo impositivo aplicable a los ingresos localizables en el territorio en el que se proyecta la medida tributaria especial no sea compensada por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central.

Sobre esta base, la sentencia resolutoria de las cuestiones prejudiciales planteadas considera que el art. 87.1 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que la apreciación del eventual carácter selectivo de una medida ha de tener en cuenta la autonomía institucional, de procedimiento y económica de que disponga la autoridad que la ha adoptado, correspondiendo al órgano judicial nacional competente para resolver el litigio verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de la autonomía exigida por el órgano judicial comunitario para que pueda considerarse que la medida fiscal adoptada no tiene carácter selectivo.

Es, por tanto, a los órganos judiciales españoles a los que corresponde interpretar el derecho nacional y el comunitario a partir de la doctrina sentada por el Tribunal de la Unión Europea con objeto de enjuiciar si las normas tributarias controvertidas pueden o no ser consideradas «ayudas de Estado», proscritas por el art. 87.1 del Tratado.

Hasta el momento, a finales del mes de diciembre de 2008, ya se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y lo ha hecho desestimando las pretensiones de los Gobiernos de Castilla y León y de La Rioja, por lo que éstos ya han informado que recurrirán en casación ante el Tribunal Supremo.

Estación invernal de San Glorio

Un año más la tensión entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente se ha puesto de manifiesto en una resolución judicial, la sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 8 de enero de 2008, mediante la que se estima el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) frente al Decreto 13/2006, de 9 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), modificación que hacía posible la construcción de una estación de esquí alpino en la zona afectada por el mencionado PORN, a la vez que se daba un trato homogéneo al que se proporciona en el instrumento correspondiente a la zona de Picos de Europa, en la cual sí se permite la construcción de estaciones de esquí. El fallo se apoya en diversos fundamentos, algunos de ellos aportados al proceso por especialistas de distintas ramas del conocimiento, los cuales ponen de manifiesto el alto valor ecológico del espacio afectado por el PORN objeto de modificación debido a las especies animales que lo habitan, algunas de ellas en peligro de extinción, a la vegetación existente, especialmente protegida, e, incluso, por la previsible inviabilidad económica de los proyectos de construcción y explotación de esquí alpino en atención a las consecuencias del cambio climático que se está produciendo. Argumentos que, junto con otros, relativos al escaso fundamento de la modificación del citado PORN promovida por la Junta de Castilla y León, determinaron la declaración de ilegalidad de la misma.

Una vez más, en esta ocasión, con la sentencia de referencia, se ponen de manifiesto las dificultades existentes para ofrecer posibilidades de desarrollo a zonas rurales en las que la protección de los valores naturales de que son portadoras limitan la realización de proyectos cuya necesidad es ampliamente sentida por los propios habitantes de la zona, como lo demuestra el unánime apoyo que los alcaldes de los municipios afectados, sin distinción de adscripciones políticas, han venido manifestando a favor del desarrollo de la zona mediante la proyectada estación de esquí, cuya materialización ha encontrado en esta sentencia un obstáculo que, como mínimo, retrasará su ejecución.

Educación para la ciudadanía

La implantación de la asignatura Educación para la Ciudadanía en el curso 2008-2009 en Castilla y León, al igual que en otras Comunidades Autónomas, ha sido polémica. La posición de la Administración autonómica ha estado marcada por el carácter obligatorio de la asignatura y las consecuencias que no cursarla podría tener para los alumnos, lo que supuso descartar que pudiera ser considerada como optativa en Castilla y León. Aceptada, pues, la obligación de que sea impartida Educación para la Ciudadanía, la Junta de Castilla y León optó por privar a la misma de contenidos «ideológicos» con motivo de la aprobación de los currículos de Educación, Secundaria y Bachillerato, mediante los correspondientes decretos, los cuales, al igual que otros aprobados por otras Comunidades

Autónomas gobernadas por el PP, han sido impugnados por la Administración del Estado. Entre tanto, la negativa de la Administración de Castilla y León a aceptar el carácter de asignatura optativa que le reclamaban varias coordinadoras de padres de alumnos contrarios a que sus hijos cursaran Educación para la Ciudadanía, ha motivado que se suscitaran más de tres mil objeciones de conciencia en la Comunidad, todos ellas formalmente desestimadas por la Administración autonómica, aunque ésta llegó a cursar instrucciones a los colegios para que los alumnos que no entraran en clase fueran atendidos por los profesores de guardia y los profesores encargados de las bibliotecas. La situación en muchos casos ha derivado en la impugnación judicial de las desestimaciones, expresas o presuntas, de las objeciones de conciencia formuladas por los padres de los alumnos, lo cual, junto a los recursos interpuestos por la Administración central frente a los decretos curriculares aprobados por la Junta de Castilla y León, ha situado la polémica suscitada por la implantación de la asignatura Educación para la Ciudadanía en sede judicial.

De momento, hasta finales de 2008, la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha dictado numerosos autos de suspensión cautelar de «la obligatoriedad de cursar, recibir las enseñanzas y ser evaluados de la citada asignatura», a la espera de los pronunciamientos definitivos del mismo órgano jurisdiccional y, en su caso, del Tribunal Supremo. La suspensión cautelar de las denegaciones con que la Administración de Castilla y León había resuelto las numerosas objeciones de conciencia presentadas frente a dicha disciplina ha permitido a la Junta de Castilla y León, que nunca ocultó su posición contraria a que la asignatura fuera impartida pese a aceptar su obligatoriedad, extender la aplicación de la medida cautelar a todos los alumnos cuyos padres manifestaron ante la Administración educativa, en tiempo y forma, la voluntad de que sus hijos no cursaran Educación para la Ciudadanía.

El crucifijo en las escuelas

El año finaliza con la polémica surgida a raíz de una sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, en la cual se reconoce el derecho de los padres a pedir que se retiren los símbolos religiosos de las aulas de las escuelas. El fallo judicial fue seguido de numerosas declaraciones por parte de representantes políticos, en unos casos a favor del cumplimiento de la sentencia, opinión predominante entre los miembros del partido socialista que se pronunciaron, y, en otros, de respeto pero discrepando de su contenido, opiniones que expresaron personas vinculadas a la Administración autonómica. En sentido contrario a la decisión judicial también se manifestaron diversos responsables de la jerarquía católica.

En lo estrictamente jurídico, desde el primer momento, la Junta de Castilla y León valoró la posibilidad de recurrir la sentencia, cosa que, a la vista de distintos informes jurídicos, acordó el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de noviembre de 2008 con un doble objeto: por un lado abrir el camino a que sea la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal de Justicia de Castilla y León la que resuelva un asunto conflictivo que eventualmente puede dar lugar a fallos contradictorios, pues al de referencia se han de sumar otros fallos llamados a resol-

ver conflictos idénticos suscitados ante juzgados de lo contencioso-administrativo diferentes; y, por otro, rebatir unos argumentos y, consecuentemente, un fallo, que el Consejo de Gobierno no comparte, pues, en lo que se conoce, discrepa de que la presencia de crucifijos en las aulas de las escuelas vulnere derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas por la Constitución a los ciudadanos y, en todo caso, considera que las decisiones de mantener o no esos símbolos religiosos en las aulas corresponden ser adoptadas a los consejos escolares.

Elecciones generales 2008

La jornada electoral del día 9 de marzo discurrió en Castilla y León con absoluta normalidad y registró una alta participación, casi tanta como en las anteriores elecciones generales de 2004 (el 79,59% de los convocados frente al 79,71%); más de cuatro puntos porcentuales por encima del nivel de participación habida en el conjunto del país (75,32%).[1]

Tampoco los resultados fueron diferentes a los que se produjeron cuatro años antes, tanto los correspondientes al Congreso de los Diputados como al Senado.

Para la Cámara Baja estuvieron en liza treinta y dos escaños, uno menos que en los comicios generales anteriores debido a la pérdida de uno (de tres a dos) por parte de la circunscripción de Soria al haber disminuido la población. Excepción hecha de este dato, el reparto de escaños fue idéntico al que surgió de las elecciones de 2004; es decir, el PP obtuvo dieciocho, frente a los diecinueve conseguidos cuatro años antes, y el PSOE obtuvo catorce, el mismo número que en 2004. El apoyo recibido por ambos partidos en términos porcentuales también fue muy semejante al registrado en la convocatoria precedente; esto es, el 50,42% frente al 50,34% anterior, el PP; y el 42,35% frente al 41,90%, el PSOE. Del resto de formaciones políticas que concurrieron cabe destacar la importante disminución de votos que obtuvo Izquierda Unida, al pasar de 46.938, en 2004, a 41.506 en las últimas. Mayor merma de votos sufrió la Unión del Pueblo Leonés: de 13.859 a 4.314. La irrupción de Unión, Progreso y Democracia en el panorama político español sirvió a esta formación para obtener en Castilla y León 25.349 votos, el 1,55%, convirtiéndose en la cuarta fuerza política de la Comunidad por el número de votos recibidos en las elecciones generales de 2008.

En las elecciones al Senado el PP y el PSOE volvieron a conseguir, cada uno de ellos, el mismo número de escaños que en los anteriores comicios, de manera que el primero obtuvo veintiséis, es decir tres por cada circunscripción, excepto en la de León, que consiguió uno, frente al PSOE, que obtuvo once, esto es, uno por cada circunscripción a excepción de la de León, en la que consiguió tres.

Transferencias

Pendiente, un año más, de realizarse la transferencia de las competencias correspondientes a la administración de la Administración de Justicia, en 2008 se han dado algunos pasos en orden al cumplimiento del art. 75 del Estatuto de Au-

1. Los datos de participación están referidos a la elección de los Diputados del Congreso.

tonomía de Castilla y León, después de la reforma operada en el mismo por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, precepto que atribuye a la Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven hacia Portugal sin atravesar el territorio de otra Comunidad Autónoma, lo que se completa con la referencia del mismo precepto a los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad, con el objeto de reconocer a ésta la competencia exclusiva sobre ellos en tanto que las aguas discurren íntegramente por el territorio de Castilla y León.

En concreto, constituida la Comisión de Cooperación entre el Estado y la Comunidad prevista en el art. 59 del Estatuto de Autonomía el día 10 de julio de 2008, se acordó la creación de un grupo de trabajo, denominado de Infraestructuras, encargado de estudiar el traspaso de la gestión de la Cuenca del Duero. Para el ejecutivo de la Comunidad el camino a seguir no puede ser otro que el marcado por el acuerdo a que ya han llegado el Gobierno central y el autonómico de Andalucía para que esta Comunidad Autónoma gestione la Cuenca del Guadalquivir; sin embargo, desde la Administración del Estado y, en particular, por parte del máximo responsable de la Confederación Hidrográfica del Duero en alguna ocasión se ha destacado la disimilitud que supone el carácter internacional del río Duero frente al Guadalquivir, lo que determina que aquél sea, junto a otros ríos, objeto del conocido como Convenio de Albufeira, que vincula a España y Portugal, lo que debe determinar un distinto tratamiento que el dado a la Cuenca del Guadalquivir.

Partidos políticos

Partido Popular

Constituyen hitos de interés en la actividad política llevada a cabo por el PP de Castilla y León durante el año 2008 la elección de compromisarios y la toma de decisiones previas al XVI Congreso Nacional del Partido, celebrado en Valencia del 20 al 22 de junio, por un lado, y la celebración del XI Congreso Regional los días 24 y 25 de octubre en Valladolid, por otro. En lo que se refiere al primero, las asambleas de las nueve provincias de la Comunidad eligieron a los 272 compromisarios correspondientes a Castilla y León del total de electos (2540) y, en sendas reuniones de la Junta Directiva Regional, el PP de Castilla y León decidió apoyar de manera inequívoca la candidatura de Mariano Rajoy a la Presidencia del partido. Del XI Congreso Regional cabe destacar: por un lado, la presentación de cuatro ponencias (política, de organización, social y económica), de las cuales la que suscitó mas interés y alguna controversia fue la última, en la que se abordó la integración de las seis cajas de ahorro de la Comunidad; y, por otro, la nueva estructura de gobierno del partido, con cuatro vicesecretarías de nueva creación. El congreso sirvió también para elegir por tercera vez a Juan Vicente Herrera Campo como Presidente del PP de Castilla y León, lo que se produjo con el respaldo casi unánime de los compromisarios (98,10%), mayor, por tanto, que en las dos ocasiones anteriores en que se presentó y obtuvo la Presidencia del partido.

Partido Socialista de Castilla y León

También con referencia al PS podemos reseñar dos acontecimientos que han destacado durante el año 2008: la celebración del XXXVII Congreso Federal de este partido durante los días 5 y 6 de junio concluyó con la inclusión en la Comisión Ejecutiva de cuatro miembros del PS de Castilla y León (además del Secretario General, el Portavoz Parlamentario y los Secretarios de Ideas y Programas y de Política Económica y Empleo), por lo que el número de los castellanos y leoneses integrantes del citado órgano federal del partido coincide con el que resultó del precedente Congreso Federal. También merece particular atención el Congreso Regional que se llevó a cabo en Valladolid los días 20 y 21 de septiembre, dado que en él se consumó la renovación de la práctica totalidad de la ejecutiva del PS de Castilla y León; en efecto, después del anuncio de Ángel Villalba de abandonar el cargo de Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y de no concurrir a la reelección de Secretario Regional se abrió el camino a la renovación de la Ejecutiva Regional, cuya materialización supuso que, de treinta y siete miembros, treinta y tres se renovaran, contando con un nuevo Secretario Regional del Partido, el Sr. Oscar López.

Unión del Pueblo Leonés

Las tensiones que desde años atrás, por diferentes motivos, vienen siendo habituales en este partido, han vuelto a surgir en el año 2008; en esta ocasión entre su dirección y los dos miembros del mismo que obtuvieron actas de procuradores en las últimas elecciones autonómicas. La causa, aunque resulta evidente que refleja un desencuentro más profundo, se debe a la negativa de los procuradores a poner a disposición del partido las percepciones que reciben como grupo parlamentario, así como por la creación, en contra de la opinión de otros dirigentes del partido, por aquéllos, de una oficina parlamentaria en León.

Administración local

Son dos los aspectos que merecen ser puestos de relieve de lo acontecido en relación con las Entidades locales a lo largo del año 2008.

En primer lugar, la siempre presente financiación local; sobre la cual, tanto el Gobierno de la Comunidad, por boca de su Presidente, como la Federación Regional de Municipios y Provincias, según declaraciones expresadas por su máximo representante, manifestaron la conveniencia de que la financiación local se vincule a la financiación autonómica, dada la estrecha relación entre ambas, por lo que el ejecutivo autonómico se comprometió a defender ese punto de vista en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El otro asunto de relevancia para la Administración local de Castilla y León ha sido la aprobación por parte del Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley de Transferencias a las Corporaciones Locales, todavía a finales de 2008 en trámite parlamentario. El futuro texto normativo tiene su causa en el Acuerdo de Pacto

local adoptado por la Junta de Castilla y León a finales del año 2005 y supone un paso más en el cumplimiento del mismo, paso al que ya han precedido el progresivo incremento de la financiación de las entidades locales a partir del Presupuesto del año 2005 y la asunción por la Administración autonómica de centros sanitarios y educativos que venían siendo de la titularidad de determinadas entidades locales, de lo cual ya se ha dado cuenta en anteriores «Informes Comunidades Autónomas». Con la Ley de Transferencias a las Corporaciones Locales que ahora se pretende aprobar pasarán a ser gestionados por ayuntamientos y diputaciones de la Comunidad doscientos tres centros en ámbitos competenciales diferentes, como juventud (campamentos juveniles, centros de juventud), infancia (escuelas de educación infantil de primer ciclo), tercera edad (centros de día para personas mayores), asistencia social (comedores sociales), deporte (instalaciones deportivas) y ocio (instalaciones recreativas), lo que supondrá el traspaso de casi setecientos empleados públicos y los recursos económicos correspondientes a decidir mediante acuerdos adoptados en el seno de comisiones mixtas.

El proceso de integración de las cajas de ahorro de la Comunidad

La unión financiera en Castilla y León, entendida como superación de la individualidad con la que vienen actuando las seis cajas de ahorro de la Comunidad, ha sido y sigue siendo en los últimos tiempos un objetivo compartido por los dos grandes partidos políticos implantados en la Región, lo que ha dado lugar a alguna tentativa, como la frustrada «cooperación reforzada» que se llegó a pactar por el PP y el PS de Castilla y León a principios de 2008, operación que no contó con el respaldo del Banco de España.

Posteriormente, en un clima marcado por la crisis financiera mundial, se ha reactivado el proceso de unión financiera en Castilla y León, aunque se haya incidido en que esa situación no es la causa de dicho proceso. El hecho es que, superadas algunas reticencias procedentes de algún sector del PP, en su XI Congreso Regional, celebrado a finales del mes de octubre, se acordó, en el marco de la ponencia económica, impulsar un proceso de unión financiera compatible con la garantía y respeto de determinados ámbitos de autonomía en la actuación de las cajas una vez ultimado el proceso.

Los acontecimientos inicialmente se han desarrollado con inusitada rapidez y antes de que finalizara el mes de octubre el Gobierno regional y los dos grandes partidos políticos acordaron adoptar un modelo de integración denominado «sistema institucional de protección», constituido formalmente como sociedad mercantil, bajo la supervisión del Banco de España, y que, en su caso, dará lugar al Grupo Cajas de Castilla y León. La nueva entidad mercantil, de llegarse a crear, está llamada a centralizar las políticas estratégicas, la gestión de riesgos, la solvencia, las participaciones industriales, la gestión informática, la política de expansión... y contará con unos recursos propios de 66.000 millones de euros, que la situarían en el sexto puesto nacional. El tipo de integración de las cajas de ahorro de la Comunidad a que se aspira es compatible, como se ha señalado, con que cada caja mantenga su presencia propia en los territorios en que venga operando, lo que garantizará el mantenimiento de las redes de oficinas y las obras sociales existentes.

La integración «virtual» a que conduce el proceso puesto en marcha ha recibido, en general, el respaldo de los llamados agentes sociales (Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Federación de Empresarios y del Consejo Regional de Cámaras de Comercio). No obstante, desde un principio también se han oído voces discrepantes, entre las que destaca la del Alcalde de León y secretario provincial del PS, que gobierna en el ayuntamiento con el apoyo de la Unión del Pueblo Leonés, que une su queja a la de este partido, al considerar que la provincia de León sería la gran perjudicada del proceso, pues, a su juicio, los leoneses iban a perder capacidad de decisión sobre Caja España, entidad que resultó de la fusión a finales de los años ochenta de Caja León con otras entidades de crédito de la Comunidad y que mantiene la sede en León. En esa línea y por motivos relacionados con la autonomía de Caja Segovia también se ha manifestado el Alcalde de de la capital, perteneciente, como el de León, al PS.

Así las cosas, el proceso, de culminar, habría de hacerlo con las decisiones que adopten cada una de las seis cajas de ahorro concernidas, las cuales, a través de sus órganos, podrían optar por incorporarse o no al mismo, decisiones que inicialmente se esperaba que no se demoren demasiado en el tiempo, de forma que la integración fuera una realidad a mediados del año 2009, lo cual, de ser así, supondría haber superado las dificultades que desde el primer momento van surgiendo, como las referenciadas y otras, entre las que sobresale la siempre peliaguda cuestión de la ubicación de la sede, asunto en el que ya se han pronunciado los alcaldes de León, Valladolid y Salamanca, sin que sea descartable que lo hagan también otros. En todo caso, la percepción que se tiene de este proceso al finalizar el año 2008 no resulta tan optimista como lo era cuando se inició tres meses antes, de manera que a las discrepancias surgidas se van añadiendo las reticencias expresadas, de forma más o menos explícita, por parte de algunas cajas de ahorro, por boca de sus directivos, sobre un modelo de integración que surgió del acuerdo entre los dos grandes partidos políticos de la Comunidad Autónoma.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Total Procuradores: 83

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 48 Procuradores

Grupo Parlamentario Socialista: 33 Procuradores

Grupo Parlamentario Mixto: 2 Procuradores (ambos pertenecientes a la Unión del Pueblo Leonés)

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Vicepresidenta Primera y Consejera de Medio Ambiente: Dña. María Jesús Ruiz Ruiz

Vicepresidente Primero y Consejero de Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Consejería de Presidencia y Portavoz: D. José Antonio de Santiago-Juárez López

Consejería de Administración Autonómica: Dña. Isabel Alonso Sánchez

Consejería de Interior y Justicia: D. Alfonso Fernández Mañueco

Consejería de Fomento: D. Antonio Silván Rodríguez

Consejería de Agricultura: Dña. Silvia Clemente Municio

Consejería de Sanidad: D. Francisco Javier Álvarez Guisasola

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades: D. César Antón Beltrán

Consejería de Educación: D. Juan José Mateos Otero

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. María José Salgueiro Cortinas

Tipo de Gobierno

Mayoritario con apoyo del Grupo Parlamentario Popular (48 procuradores)

Composición del Gobierno

Homogéneo, Partido Popular

Cambios de Gobierno

No se han producido a lo largo de 2008

Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza

No ha habido durante 2008

Mociones de reprobación

No se han presentado en 2008

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. Ángel Villalba Álvarez (Grupo Parlamentario Socialista) sobre las medidas que está tomando el Gobierno regional para mejorar la situación de la sanidad en Castilla y León. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León y manifiesta que se van a seguir incrementando los recursos destinados a la sanidad (un 50% en los últimos seis años), desarrollando acuerdos sobre la carrera profesional, condiciones laborales y retributivas, y estabilidad del empleo público sanitario; recuerda que desde la asunción de la materia sanitaria se ha reducido en un 12% la interinidad del personal, y se ha ejecutado el 88% del Plan de inversiones previsto hasta el año 2010 (1.162 millones de euros). Sesión Plenaria núm. 18, celebrada el 12 de febrero de 2008.

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. José Miguel Sánchez Estévez (Grupo Parlamentario Socialista) sobre las previsiones que tiene la Junta de Castilla y León en lo referente a la elaboración de un Plan Plurianual de Convergencia Interior, según establece el Estatuto de Autonomía. Contesta el Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía y Empleo de la Junta afirmando que en el último trimestre del año se estará en disposición de presentar a las Cortes un documento para su aprobación, dando cumplimiento a las previsiones del Estatuto de Autonomía; además, ofrece algunos datos positivos de la convergencia que están alcanzando las provincias de la Comunidad con la Unión Europea (Sesión Plenaria núm. 18, celebrada el 12 de febrero de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. Joaquín Otero Pereira (Grupo

Parlamentario Mixto) sobre si la Junta de Castilla y León estaría dispuesta a instar al Gobierno de la Nación para que tome las medidas necesarias para abaratar el precio de la tarifa eléctrica, al menos para usos industriales, en las zonas de producción de energía eléctrica. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León en sentido positivo, expresando, además, la convicción de que el Grupo Socialista apoyará dicha propuesta cuando se presente en la Cámara (Sesión Plenaria núm. 20, celebrada el 13 de marzo de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. Fernando Rodero García (Grupo Parlamentario Socialista) sobre el número de resoluciones de solicitudes recibidas al amparo de la Ley de Dependencia que ha remitido la Junta de Castilla y León al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Contesta el Consejero de Familia manifestando que hasta la fecha ocho mil ciento doce personas tienen resolución de reconocimiento de nivel de dependencia (Sesión Plenaria núm. 20, celebrada el 13 de marzo de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. José Miguel Sánchez Estévez (Grupo Parlamentario Socialista) sobre si la Junta de Castilla y León considera adecuada la orientación y nivel actual de relaciones con Portugal y, en especial con las regiones Norte y Centro. Contesta el Consejero de Presidencia, el cual se extiende en explicar los instrumentos a través de los que se producen las relaciones con el país vecino y los aspectos que se están impulsando a través de esos instrumentos (Sesión Plenaria núm. 20, celebrada el 13 de marzo de 2008).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, relativa a la supresión de los peajes de autopistas de la provincia de León, para instar a la Junta de Castilla y León a que reclame al Gobierno Central la supresión de los peajes de las autopistas León-Campomanes y León-Astorga. El Señor Otero Pereira alude a las insuficientes y decepcionantes rebajas que se han establecido en relación con el peaje de la autopista León-Campomanes, así como a la ausencia de novedad alguna en relación con la supresión del peaje de la autopista León-Astorga. Intervienen la Señora Larrauri Rueda para fijar posiciones por parte del Grupo Parlamentario Socialista, el cual había presentado una enmienda a la proposición no de ley, y, en su turno, la Señora Sopeña por el Grupo Parlamentario Popular. La votación arrojó el resultado de setenta y ocho votos emitidos, de los cuales, cuarenta y seis a favor (Grupos Parlamentarios Mixto y Popular) y treinta y dos en contra (Grupo Parlamentario Socialista) (Sesión Plenaria núm. 21, celebrada el 13 de marzo de 2008).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León para que requiera al Gobierno de la Nación la agilización y formalización de las transferencias previstas en el Estatuto de Autonomía y la iniciación de trámites para el traspaso de las contempladas en el Título V del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Interviene para su defensa el Sr. Encabo Ferry, llegando a citar expresamente la posible transferencia de competencias en materia de justicia, servicios sociales (teleasistencia, viajes de personas mayores, termalismo, recuperación de minusválidos físicos), gestión de museos y archivos. En su turno, por el Grupo Parlamentario Socialista, interviene el Sr. Velasco Rodríguez, oponiéndose a la proposición no de ley, con fundamento en la existencia de una sección dentro de la Comisión Mixta de Trans-

ferencias encargada de determinar los traspasos de competencias y de medios a favor de la Comunidad. Resultado de la votación: setenta y ocho votos emitidos; a favor: cuarenta y cinco; en contra: treinta y dos; una abstención (Sesión Plenaria núm. 21, celebrada el 14 de marzo de 2008).

Interpelación núm. 19, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de urbanismo, por D. Octavio Cantalejo Olmos (Grupo Parlamentario Socialista). Contesta el Consejero de Fomento aludiendo al marco normativo de la Comunidad en materia urbanística y a la reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León en curso, cuyos fundamentos explicita. A instancias de la réplica del interpelante, el Consejo de Fomento incide en las resoluciones judiciales que dan la razón a la Junta de Castilla y León en los contenciosos que se han interpuesto frente al proceso de aprobación de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid para adaptarlo a la Ley de Urbanismo de Castilla y León (Sesión Plenaria núm. 22, celebrada el 25 de marzo de 2008).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a política general en materia de cooperación al desarrollo y solidaridad con los países más desfavorecidos, consecuencia de la interpelación formulada por dicho grupo parlamentario con anterioridad. Defiende la moción la Sra. Martín Cabria con el objetivo de que la aportación económica de la Comunidad sea mayor, hasta equipararse con el resto de Comunidades Autónomas y con lo aportado por el Gobierno de España, para lo que enuncia algunos instrumentos que servirían para impulsar la cooperación al desarrollo de la Junta de Castilla y León. En su turno de fijación de posiciones, por parte del Grupo Parlamentario Popular, interviene el Sr. García Vicente manifestando que el objetivo de la Comunidad es que el 0,7% de los recursos propios de la misma se destinen a cooperación internacional, al ser el único cálculo viable. Resultado de la votación: votos emitidos, setenta y uno; a favor, treinta y uno; en contra, cuarenta; ninguna abstención (Sesión Plenaria núm. 25, celebrada el 16 de abril de 2008).

Proposición No de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a solicitar del Gobierno central la propuesta de renovación del permiso de funcionamiento de la Central Nuclear de Santa María de Garoña (Burgos). En defensa de la proposición no de ley intervino la Sra. Ayala Santamaría expresando cuatro motivos por los que entiende ha de ser aprobada por la Cámara dicha proposición no de ley: seguridad en la instalación, respeto al medio ambiente, competitividad del precio de la energía nuclear y contribución al desarrollo tecnológico. Para la fijación de la posición de su grupo, interviene el Sr. Nieto Bello. La proposición no de ley fue aprobada por unanimidad (Sesión Plenaria núm. 25, celebrada el 15 de abril de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. Ángel Villalba Álvarez sobre las relaciones que mantiene y que promueve la Junta de Castilla y León con Comunidades Autónomas vecinas, e, incluso, con otras que no lo son pero que tienen intereses comunes en la futura negociación de la financiación autonómica. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León poniendo de relieve los numerosos convenios que se mantienen con las Comunidades Autónomas limítrofes, con las que se está trabajando para intensificar estas relaciones. En lo refe-

rente a la negociación del futuro modelo de financiación autonómica, el Presidente alude a la comunicación que se ha hecho a otras Comunidades Autónomas con las que existen similitudes en cuanto a los criterios que se van a defender en la negociación multilateral del modelo (Sesión Plenaria núm. 26, celebrada el 29 de abril de 2008).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre política general de la misma en materia de atención a las personas dependientes. Interviene para exponer la interpelación el Sr. Rodero García, interesándose por la efectiva aplicación de la Ley de Dependencia en la Comunidad. Contesta el Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades incidiendo en la falta de financiación con que se aprobó dicha ley (Sesión Plenaria núm. 26, celebrada el 29 de abril de 2008).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, relativa a aeropuertos de la Comunidad. Presenta la proposición no de ley el Sr. Otero Pereira, mediante la que insta a la Junta de Castilla y León a que impulse en términos de igualdad los cuatro aeropuertos de la Comunidad. En sus respectivos turnos, en nombre de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, intervinieron el Sr. Villaverde Gutiérrez y la Sra. González Pereda para defender sendas enmiendas de sustitución. Finalmente, el Sr. Otero Pereira, para cerrar el debate, propuso la redacción de un texto que integrara las ponencias de los tres grupos, en el que se insiste en que la Junta de Castilla y León no debe establecer prioridades entre los cuatro aeropuertos de la Comunidad. El texto fue aprobado por unanimidad (Sesión Plenaria núm. 28, celebrada el 14 de mayo de 2008).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de juventud, consecuencia de una interpelación formulada con anterioridad. Defiende la moción la Sra. Gómez del Pulgar Muñoz, en la cual se hace constar la necesidad de que la Cámara debata el III Plan de Juventud de la Comunidad y de que sea objeto de evaluación durante su vigencia, poniendo de manifiesto, además, la emigración que se produce desde la Comunidad de jóvenes formados dadas las dificultades que tienen para acceder al empleo y a la vivienda. Para fijar la posición del Grupo Parlamentario Popular intervino el Sr. García Vicente, rechazando el contenido de la moción, con el argumento, entre otros, de que el III Plan de Juventud de la Comunidad ya existe. El resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, setenta y tres; a favor, veintinueve; en contra, cuarenta y dos; abstenciones, dos (Sesión Plenaria núm. 31, celebrada el 28 de mayo de 2008).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a concertar un Plan de Actuaciones Urgentes para impulsar estrategias de desarrollo integral en las comarcas fronterizas con Portugal. Defiende la proposición no de ley el Sr. Sánchez Estévez aludiendo a la situación de declive de los municipios fronterizos con Portugal, situación agudizada por la desaparición de la frontera y, con ella, los servicios y la actividad comercial inherente a ella. Para fijar la posición del Grupo Parlamentario Popular, interviene la Sra. Fernández Caballero, poniendo de manifiesto que los municipios de las áreas fronterizas con Portugal están siendo objeto de atención para favorecer su desarrollo, existiendo ya un Plan de Convergencia Interior con el

que la Administración de la Comunidad llevará a cabo importantes actuaciones en las zonas de referencia. La votación arrojó el resultado siguiente: votos emitidos, setenta y tres; a favor, treinta y uno; en contra, cuarenta y dos (Sesión Plenaria núm. 31, celebrada el 27 de mayo de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Otero Pereira, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre si la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al igual que otras que pretenden hacerlo, tiene la voluntad de establecer un «canon hidroeléctrico» u otra medida impositiva de similar naturaleza para gravar la producción eléctrica en los pantanos de la Comunidad. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León de forma negativa, alegando razones jurídicas y porque una medida de ese tipo repercutiría negativamente en el precio que tendrían que pagar los ciudadanos de la Comunidad por la energía eléctrica consumida (Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el 10 de junio de 2008).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular relativa al Archivo de Salamanca. Para la presentación de la proposición no de ley intervino el Sr. Encabo Ferry, expresando la voluntad de que la Cámara se manifieste con la unanimidad que lo hizo el pasado 17 de febrero de 2004 a favor de la unidad del Archivo de Salamanca, a la vez que propone que no se efectúe ningún nuevo traslado de documentación hasta que no se pronuncie el Tribunal Constitucional sobre los tres recursos que están pendientes de resolución. En el turno de fijación de posiciones, intervino el Sr. Sánchez Muñoz, aludiendo al Centro Documental de la Memoria Histórica de Salamanca y a lo que puede significar cuando se ponga en marcha (Sesión Plenaria núm. 33, celebrada el 10 de junio de 2008).

Debate sobre política general. Se desarrolló los días 26 y 27 de junio, en las sesiones plenarias núms. 34 y 35. Abrió el debate el primer día el Presidente de la Junta de Castilla y León y, en sus respectivos turnos, intervinieron los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto y Popular. La sesión del día 27 estuvo dedicada a la presentación y, posteriormente, votación de las treinta propuestas de resolución formuladas por los grupos parlamentarios. El resultado de las votaciones fue dispar: todas las propuestas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular fueron aprobadas, algunas de ellas por unanimidad; de las presentadas por los otros dos grupos parlamentarios fueron rechazadas o aprobadas, por unanimidad o por mayoría, según los casos.

Debate para la adopción de acuerdo sobre convocatoria de sesión extraordinaria, con carácter urgente, de la Comisión de Economía, Empleo, Industria y Comercio a fin de que comparezca el Sr. Consejero de Economía y Empleo y Vicepresidente, así como de la Comisión de Presidencia y Administración Autonómica, a fin de que comparezca la Sra. Consejera de Administración Autonómica, para informar, en ambos casos, sobre los distintos aspectos relativos a las irregularidades producidas en relación con la adjudicación, instalación, gestión y explotación de plantas de energía solar en Castilla y León, a la luz de las recientes informaciones publicadas en los medios de comunicación sobre la dimisión de altos cargos de la Administración autonómica vinculados con empresas dedicadas a dicha actividad. Tras el debate, centrado en buena medida en la fecha a realizar la sesión extraordinaria, pues los dos principales grupos parlamentarios de la Cámara

estaban conformes en los demás extremos del acuerdo sobre la convocatoria de sesión, se realizó la votación sobre la fecha propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, el 30 de agosto, cuyo resultado con referencia a las convocatorias urgentes de sendas comisiones, fue el siguiente: a favor, seis, en contra diez; una abstención. En consecuencia, fue rechazada la convocatoria de sesiones extraordinarias en esa fecha (Sesión de la Diputación Permanente núm. 3, celebrada el día 28 de agosto de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Otero Pereira, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre el descenso de ingresos que van a sufrir los municipios y si la Junta de Castilla y León va a paliar la disminución de ingresos que se deduce de las recientes palabras del Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Solbes. Contesta la Consejera de Hacienda de la Junta de Castilla y León manifestando que, pese a las dificultades que va a encontrar la Junta para elaborar el presupuesto para el año 2009, debido a ciertos incumplimientos del Ministerio de Economía y Hacienda, en la medida de lo posible se ayudará a las entidades locales dentro de las posibilidades que tiene la Administración autonómica (Sesión Plenaria núm. 36, celebrada el 10 de septiembre de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por la Sra. Redondo García, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las medidas que ha adoptado la Junta de Castilla y León para evitar que se reproduzcan las irregularidades que se han descubierto el pasado mes de agosto en relación con las autorizaciones de huertos solares. Contesta el Consejero de Economía y Empleo extrañándose, en primer lugar, por la pregunta realizada, pues el pasado día 2 de septiembre se dio amplia información sobre el asunto, sobre el cual, además, está trabajando la Inspección General de Servicios (Sesión Plenaria núm. 36, celebrada el 10 de septiembre de 2008).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista (Sr. Sánchez Estévez) relativa a política general en materia de equilibrio territorial. El interpelante, citando datos aportados por distintas fuentes, alude a la polarización del desarrollo que se percibe entre el campo y la ciudad, áreas centrales y periféricas, la disparidad entre provincias y comarcas, algo que la Junta en veintiún años de gobierno no ha conseguido eliminar. En nombre de la Junta interviene la Vicepresidente Primera y Consejera de Medio Ambiente para manifestar que discrepa de los datos aportados por el interpelante pues, si fueran ciertos, Castilla y León no habría dejado de ser Región Objetivo 1; por otro lado, también pone de relieve que el interpelante defiende el reequilibrio territorial, algo que comparte con el gobierno regional, pero que resulta ajeno a determinadas decisiones y políticas adoptadas por el Gobierno de la Nación, sustentado por el partido político del que forma parte el interpelante (Sesión Plenaria núm. 36, celebrado el 10 de septiembre de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Otero Pereira (Grupo Parlamentario Mixto) sobre la valoración que le merece al Presidente de la Junta de Castilla y León la fusión de las Cajas de Ahorro de la Comunidad sobre la que tanto se habla en los últimos tiempos. Contesta el Presidente con referencias al consenso político y social que requiere la integración de las Cajas de Ahorro de la Comunidad, para aprovechar las ventajas de la actuación conjunta en asuntos de gran importancia, como la captación de recursos procedentes del sistema fi-

nanciero internacional o la coordinación de políticas de inversiones, sobre todo teniendo en cuenta el cambio de modelo productivo una vez que ha quebrado la economía basada en la actividad de producción de bienes inmuebles (Sesión Plenaria núm. 40, celebrada el día 6 de octubre de 2008).

Oposición del Grupo Parlamentario Popular a la creación de una Comisión de Investigación sobre las irregularidades producidas en relación con los procedimientos administrativos referidos a la autorización, adjudicación, instalación, gestión o explotación de plantas de energía solar en Castilla y León, formulada por Procuradores del Grupo Parlamentario Socialista. En sus respectivos turnos, intervinieron, en defensa de la oposición a la creación de la comisión, el Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Popular, y, a favor, el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Después de un denso debate en el que ambos expusieron sus argumentos, se llevó a cabo la votación con el resultado siguiente: votos emitidos, setenta y nueve; a favor de la creación de la comisión, treinta y tres; en contra, cuarenta y cuatro; dos abstenciones (Sesión Plenaria núm. 40, celebrada el día 6 de octubre de 2008).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a constituir una Mesa de Negociación con la Federación Regional de Municipios y Provincias, a iniciar negociaciones con las Entidades Locales y a presentar un Proyecto de Ley de Financiación y Cooperación Económica Local de Castilla y León. Por parte del grupo proponente, el Sr. Velasco Rodríguez alude a las llamadas competencias impropias que vienen gestionando los municipios y diputaciones, así como a la necesidad de un modelo de financiación local estable y no condicionado, basado en criterios objetivos que garanticen la periodicidad de la percepción. En su turno, en nombre del Grupo Popular, el Sr. Iglesias García, además de manifestar que en la pasada legislatura la Junta de Castilla y León aprobó el documento de Pacto Local, aludió a otras iniciativas en marcha, como el Proyecto de Ley de Transferencias, que va a suponer la disponibilidad de más recursos para los ayuntamientos así como a la vinculación que desde la Administración central se hace entre la financiación local y la recaudación, algo que la Junta de Castilla y León critica y no practicará. Realizada la votación, el resultado fue el siguiente: votos emitidos, setenta y ocho; a favor, treinta y cuatro; en contra, cuarenta y cuatro; ninguna abstención (Sesión Plenaria núm. 41, celebrada el 6 de octubre de 2008).

Ratificación de Convenios de Colaboración suscritos entre las Comunidades Autónomas de Aragón y de Castilla y León. Se trata de un Convenio Marco desarrollado por Convenios Específicos de Colaboración para la mejora de la accesibilidad a la asistencia sanitaria de ciudadanos de ambas Comunidades en número superior a veintiséis mil habitantes de los municipios limítrofes. El debate mantenido por los correspondientes procuradores, en nombre de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, puso de manifiesto la sintonía de ambas formaciones políticas en lo positivo que resultan este tipo de acuerdos, de forma que, sometida a votación la ratificación de los mencionados convenios, se pronunciaron a favor la totalidad de los procuradores que emitieron su voto, por lo que se superó la mayoría absoluta exigida para la ratificación (Sesión Plenaria núm. 4, celebrada el 6 de octubre de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por la Procuradora Doña Ana Redon-

do García, del Grupo Parlamentario Socialista sobre la contribución de los presupuestos presentados por la Junta de Castilla y León para el año 2009 a la generación de confianza y empleo en la Comunidad. Contesta el Presidente de la Junta D. Juan Vicente Herrera Campo, destacando el recurso al endeudamiento en lo referente a los ingresos debido a la previsible disminución de éstos, así como el carácter social, inversor y la búsqueda del equilibrio territorial que anima a los gastos previstos (Sesión Plenaria núm. 42, celebrada el 21 de octubre de 2008).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por D. Oscar Sánchez Muñoz, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre cuándo piensa la Junta de Castilla y León que el Plan de Convergencia Interior va a tener efectividad en los territorios de la Comunidad. Contesta el Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía y Empleo afirmando que el gobierno regional tiene muy avanzados los trabajos internos, con un catálogo de propuestas y medidas que muy pronto serán llevadas a la Cámara, tal y como prevé el Estatuto de Autonomía (Sesión Plenaria núm. 42, celebrada el 21 de octubre de 2008).

Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a la adopción de medidas paliativas de la desaceleración del sector inmobiliario, en particular mediante la gestión de suelo a través de sistemas públicos de actuación, apoyando la creación de planes municipales de vivienda, realizando actuaciones conjuntas con las diputaciones provinciales y, finalmente, difundiendo la guía informativa elaborada por el Gobierno central para facilitar el pago de las hipotecas. En el turno de fijación de posiciones, por parte del Grupo Popular, el procurador interviniente abogó por un gran pacto nacional de todas las Administraciones públicas, rechazando las medidas propuestas en proposición no de ley, la cual, celebrada la votación, fue rechazada por treinta y dos votos a favor, cuarenta y cinco en contra y dos abstenciones (Sesión Plenaria núm. 43, celebrada el día 22 de octubre de 2008).

Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la modificación del Impuesto de Sociedades, en concreto para reducirlo al 25% a partir de la base imponible de 200.000 euros y del 20% entre 0 y 200.000 euros con el objeto, entre otros, de mejorar la financiación de las empresas en un momento en que éstas tienen importantes dificultades. En su turno, en nombre del Grupo Socialista se anuncia que este partido no apoyará la proposición no de ley, pues resulta, a su entender, innecesaria; además, acaba de producirse una reducción de este impuesto; finalmente, se tilda de oportunista. No obstante, la proposición no de ley fue aprobada con el apoyo de cuarenta y siete votos a favor, frente a treinta y dos en contra, sin que se contabilizara ninguna abstención (Sesión Plenaria núm. 43, celebrada el día 22 de octubre de 2008).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de desarrollo sostenible y cambio climático, consecuencia de la interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario. Por el grupo que presenta la moción interviene la procuradora Dña. Mónica Lafuente Ureta, que defiende una propuesta de resolución integrada por siete puntos, instando a la Junta de Castilla y León a actuar mediante diversos medios en materia de educación ambiental, ahorro y eficiencia energética, recuperación de energía, aguas residua-

les, cortas en los montes, mapas de suelos contaminados y con riesgos de erosión, proyectos regionales que supongan la creación de áreas urbanas artificiales, planes de recuperación y conservación de especies en peligro de extinción. En su turno de fijación de posiciones, Dña. Cristina Ayala Santamaría anuncia el voto en contra de su grupo al considerar que la mayor parte de las propuestas que incluye la moción presentada o bien ya tienen instrumentos específicos en la comunidad o bien ya están en curso de ser establecidos. Celebrada la votación, el recuento de votos arrojó el siguiente resultado: votos emitidos, setenta y cinco; votos a favor, treinta y dos; votos en contra, cuarenta y tres; ninguna abstención (Sesión Plenaria celebrada el día 25 de noviembre de 2008).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la reforma del sistema de financiación autonómica. Por parte del Grupo Popular, su Portavoz defiende la conveniencia de llevar a la discusión sobre la reforma del sistema de financiación una posición de los grupos de la Cámara, en la que se ponga de relieve la influencia que tiene en el coste de prestación de los servicios una serie de circunstancias que afectan a la Comunidad (extensión territorial, baja densidad de población, envejecimiento...), todas presentes en el Estatuto de Autonomía recientemente reformado. Frente a esa posición, por parte del Grupo Socialista se mantiene que no es necesario adoptar esa posición común pues los factores que con ella se pondrían de manifiesto ya están explicitados en el propio Estatuto de Autonomía. Fijadas las posiciones de ambos grupos parlamentarios, la proposición no de ley fue sometida a votación, siendo aprobada por cuarenta y tres votos a favor, y treinta y tres en contra, sin abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 26 de noviembre de 2008).

Instituciones similares al Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y otros

Procurador del Común

El titular de la institución presentó el informe anual correspondiente al año 2007, en la sesión plenaria núm. 39, celebrada en las Cortes de Castilla y León, el día 24 de septiembre de 2008. En su intervención, además de hacer una síntesis del informe escrito presentado con anterioridad, hizo especial hincapié en la, en ocasiones, falta de colaboración con la institución por parte de algunas Administraciones públicas, llegando a producirse en determinados procedimientos el archivo del expediente sin que haya habido respuesta de la correspondiente Administración. En su turno de intervenciones, los portavoces de los tres grupos parlamentarios, además de reconocer la labor llevada a cabo por el Procurador del Común en el último año, desde sus respectivos puntos de vista realizaron las consideraciones que tuvieron por conveniente sobre el contenido del informe presentado. A finales de 2008, el número de quejas recibidas por la institución fue entorno a 2400, de las cuales destacan las habidas en relación con el funcionamiento de las entidades locales (más de 400), seguidas de las efectuadas en materia de fomento (más de 350) y familia, igualdad de oportunidades y juventud (más de 250). Por provincias, las procedentes de personas con residencia en la de León fueron las más numerosas (más de 600, que representan más del 25%

del total), a continuación las procedentes de la provincia de Valladolid (poco menos de 450, casi el 20%); en el extremo opuesto, además de las procedentes de personas residentes en países extranjeros (7), la provincia que aportó menos quejas fue Soria (casi 90, por tanto, solamente el 4% del total de las registradas).

Consejo Económico y Social

La actividad del órgano de referencia a lo largo de 2008, se puede sintetizar en la elaboración de los siguientes documentos: Como informe anual el «Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León»; como informes elaborados a iniciativa propia, el «Informe sobre el régimen impositivo al que están sometidas las empresas de Castilla y León y su relación con el de otras comunidades autónomas» y el «Informe sobre la relevancia de los medios de comunicación en Castilla y León»; como informes previos, los siguientes sobre anteproyectos de ley: Informe previo sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, Informe previo sobre el Anteproyecto de Ley de Creación del Consejo del Diálogo social y regulación de la participación institucional, Informe previo sobre el Anteproyecto de Ley del Ruido de Castilla y León, e Informe previo sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras y de creación de la Empresa Pública Castilla y León y del Ente Público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León; y otros informes sobre proyectos de decretos, como, a modo de ejemplo, los siguientes: Informe previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León, Informe previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León, Informes previos por el que se regula la concesión de Créditos y préstamos por la empresa pública ADE Financiación, S.A. y sobre el Proyecto modificado de dicho Decreto, e Informe previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Regional de Economía de Castilla y León.

Consejo Consultivo

Después de cinco años de funcionamiento y 4.400 dictámenes emitidos desde su creación, de los cuales casi 1.200 lo fueron durante 2007, como consta en la memoria de ese año presentada por su Presidente en 2008, se puede decir que se trata de un órgano ya consolidado. Durante el último año su actividad se ha manifestado en la elaboración de los siguientes dictámenes: 10 sobre anteproyectos de ley, de los cuales merecen especialmente ser anotados, los correspondientes al Anteproyecto de Ley de Transferencias de determinadas competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León, al Anteproyecto de Ley de Carreteras, al Anteproyecto de Ley sobre Medidas sobre Urbanismo y Suelo, al Anteproyecto de Ley de Montes, y al Anteproyecto de Ley de creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional; sobre proyectos de legislación delegada, el correspondiente al Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundi-

do de las disposiciones legales vigentes de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos; diez sobe reglamentos ejecutivos, entre los que destacamos el referente al Reglamento General Taurino de la Comunidad de Castilla y León; Dictamen emitido sobre la procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; en materia de contratación administrativa, 8 dictámenes; sobre modificación de planes urbanísticos, 3 dictámenes; en relación con recursos de revisión, 10 dictámenes; sobre límites entre términos municipales y ordenanzas, tres dictámenes. Como en años anteriores, el mayor número de dictámenes emitidos, con gran diferencia sobre el resto de materias, han recaído en expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Consejo de Cuentas

Con el fin de que los informes de fiscalización elaborados por el Consejo de Cuentas sean remitidos a las Cortes de Castilla y León y éstas puedan conocerlo y debatirlo en una fecha más próxima a la de emisión, la Ley 6/2008, de 15 de octubre, de modificación de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, ha introducido algunas variaciones en la forma y el tiempo en que dicho órgano de control tiene que emitir a las Cortes de Castilla y León los informes de fiscalización. El Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2008 del Consejo de Cuentas fue aprobado por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León el 28 de abril de 2008, según consta en la Resolución de la Presidencia de esta Institución, publicada en el BOCyL el 7 de mayo de 2008; en dicho plan constan las fiscalizaciones a realizar por mandato legal, las fiscalizaciones especiales y, como otras actuaciones, la habilitación para que pueda colaborar con el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas Europeo.

CASTILLA-LA MANCHA

F. Javier Díaz Revorio

Consideraciones generales

Un año más, el primer aspecto al que parece necesario hacer referencia es el nuevo Estatuto de Autonomía... para volver a decir que también 2008 ha terminado sin que el mismo haya sido definitivamente aprobado en las Cortes Generales. Si en 2007 destacábamos la aprobación del texto de la propuesta de proposición de ley de reforma del Estatuto por parte de las Cortes de Castilla-La Mancha y su inmediato ingreso en las Cortes Generales, en 2008 hemos de señalar que la VIII Legislatura de éstas culminó sin que el texto fuera tramitado, y ha sido al inicio de la IX Legislatura cuando se ha iniciado el *iter* parlamentario del nuevo Estatuto, con la votación inicial favorable en debate de totalidad y el inicio del período de enmiendas, si bien el plazo de las mismas se ha ampliado hasta febrero de 2009. De este modo 2008 ha terminado con incertidumbre sobre la suerte final del texto y su contenido, sobre todo en lo relativo a la regulación del agua y, en especial, a la caducidad del trasvase Tajo-Segura, que parece ser el más importante escollo para llegar a un acuerdo a nivel nacional que, a su vez, satisfaga a las direcciones regionales de los partidos.

El agua vuelve a ser, por tanto, uno de los temas más relevantes del año, no solo por su significativa presencia en la propuesta de nuevo Estatuto, sino también por su protagonismo en la actividad de las instituciones y en la conflictividad jurídica de la que de alguna manera forma parte la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Así que el agua y el Estatuto (que a su vez podría llamarse «el Estatuto del agua») vuelven a centrar la atención en el frontispicio de esta crónica.

Pero junto a estos temas han compartido protagonismo este año la actividad de los partidos políticos y las elecciones generales. En Castilla-La Mancha el PP obtuvo una clara victoria en las generales (justamente al revés de lo sucedido a nivel nacional), y acaso esta circunstancia haya tenido que ver con la ascensión de su presidenta, María Dolores de Cospedal, a la secretaría general del partido a nivel nacional, puesto que compatibiliza desde entonces con su cargo regional. Algo parecido sucedió a final de año en IU, cuyo coordinador regional, Cayo Lara, pasó a dirigir el partido a nivel nacional, aunque en este caso la previsión es su sustitución en el cargo regional en 2009. También los congresos regionales de los dos partidos con representación parlamentaria en la región centraron la atención.

En fin, es oportuno mencionar también en esta presentación la importante reestructuración del Gobierno regional que, a poco más de un año del inicio de la Legislatura, se llevó a cabo al final del verano. La misma supuso una significativa reducción del número de Consejerías.

Actividad normativa

Aparte de la mención de los avances en la tramitación de la reforma del Estatuto en las Cortes Generales, hay que señalar la escasez de normas legislativas aprobadas en 2008, ya que la cifra de diez leyes es, igualada con la del año 2006, la más baja en los últimos diez años. Obviamente, y como siempre sucede, la trascendencia de las mismas es desigual, pero en general tampoco cabe apuntar de forma destacada su relevancia de manera que, en este aspecto, el año puede calificarse más bien como anodino (acaso la ley que más merezca ser destacada es la que regula los montes).

Desde luego, también ha de incluirse la referencia a algunas normas infralegales que por diversos motivos merecen ser comentadas, y así cabe hablar, entre otros, de los Decretos que reestructuran las diversas consejerías de la Administración regional, el que regula la convivencia escolar, el relativo a la protección de datos, o algunos relativos a subvenciones, turismo o medio ambiente. A todo ello nos vamos a referir en las próximas páginas.

Reforma del Estatuto de autonomía

En el año 2008 ha terminado la VIII Legislatura de las Cortes Generales, durante la cual seis reformas estatutarias han sido tramitadas y aprobadas por éstas. Sólo el Estatuto de Castilla-La Mancha (si descontamos el rechazo inicial de la propuesta de Estatuto político de Euskadi en 2005) no ha visto culminada su tramitación al cierre de la Legislatura. La propuesta de reforma, que había sido presentada en la Cámara baja en febrero de 2007 (véase el *Informe* correspondiente a ese año) fue trasladada al próximo Congreso poco antes de culminar la Legislatura (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. D-675, de 13 de febrero de 2008).

Y en efecto, tras las elecciones generales y la constitución de las nuevas Cámaras, la iniciativa fue recuperada (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. B-18-1, de 11 de abril de 2008). Las Cortes de Castilla-La Mancha, que como se refleja en el informe anterior habían delegado ya a los diputados José Molina Martínez (por parte del Grupo Parlamentario Socialista) y Leandro Esteban Villamor (Grupo Parlamentario Popular) para la defensa del Estatuto ante las Cortes Generales, volvieron a hacer una designación en la que añadieron a los dos nombres citados el de José María Barreda Fontes, Presidente de la Comunidad (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha núm. 72, de 10 de octubre de 2008); y de hecho fueron los tres quienes asumieron la defensa de la propuesta de Estatuto en el debate de totalidad celebrado en el Congreso el 14 de octubre (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 34, de 14 de octubre; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. B-18-2, de 17 de octubre). La propuesta fue aprobada por 315 votos a favor y tres en contra, correspondientes a la representante de UPyD y a dos diputados del PP por Murcia. A partir de ahí, el dictamen se encomendó a la Comisión Constitucional, y el plazo de enmiendas se ha ido ampliando en sucesivas ocasiones, para finalmente alcanzar el mes de febrero de 2009.

El año 2008 se cierra así con la búsqueda de un acuerdo sobre el texto entre los dos partidos mayoritarios a nivel estatal y autonómico, en particular en lo relativo a la plasmación de una fórmula que recoja las aspiraciones de Castilla-La Mancha en materia de agua y sobre el trasvase Tajo-Segura, sin incurrir en inconstitucionalidad, y que resulte aceptable para todos. Aunque se ha especulado con algunas posibilidades, al final del año no se conocía oficialmente la redacción del posible texto en esta materia.

En cuanto al resto de los contenidos de la propuesta de reforma, nos remitimos a lo ya dicho en los informes de los años 2006 y 2007.

Normas institucionales y administrativas

Creación o modificación de órganos institucionales. En este ámbito hay que mencionar al menos tres normas de rango legal, además de algunos Decretos. Las primeras se refieren a la modificación del Instituto de la Mujer, la creación de la Comisión Regional de Convenios Colectivos, y la creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas.

Hay que referirse por tanto a la Ley 5/2008, de 12 de junio, de modificación de la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, de creación del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha. El aspecto más importante de la reforma, que tiene como objetivo fundamental dar más realce a la preocupación por la igualdad entre hombres y mujeres tras la aprobación de la Ley estatal 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, son las modificaciones en la estructura del Instituto. En particular se crean las delegaciones provinciales del mismo, que se encargan de dirigir sus unidades periféricas, bajo la vigilancia y supervisión de su dirección.

Igualmente hay que mencionar la Ley 8/2008, de 4 de diciembre, de creación de la Comisión Regional de Convenios Colectivos. Este organismo se crea en el seno del Consejo Regional de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha, y como órgano especializado del mismo. Precisamente el Vicepresidente del Consejo preside la comisión, en cuya composición se aprecia la presencia de representantes de la Administración y de las organizaciones sindicales y empresariales. En cuanto a sus funciones, la ley se refiere a la emisión de informes y dictámenes facultativos y no vinculantes en materias como la determinación del ámbito funcional de los convenios o la procedencia de un acuerdo de adhesión a un convenio en vigor, la interpretación de un convenio para determinar su ámbito funcional u otras que le encomiende la ley; también compete a la Comisión la emisión de informe preceptivo y no vinculante sobre la extensión de convenios colectivos en ciertos supuestos.

Los órganos legitimados para solicitar una consulta a la citada Comisión son los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas, cualquier órgano, entidad sindical o empresarial que acredite tener un interés legítimo, y la autoridad laboral o jurisdiccional que tenga competencia en cuanto a la aplicación o interpretación de un convenio colectivo. La Ley regula también el funcionamiento de la Comisión, así como la adopción de acuerdos, y la actuación en los procedimientos de extensión.

Por su parte, la Ley 4/2008, de 12 de junio, crea el Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha. Esta profesión está legalmente reconocida desde el año 1998, a través del título universitario oficial de Diplomado en Nutrición Humana y Dietética. La Asociación de Dietistas Diplomados de Castilla-La Mancha solicitó la creación de su respectivo Colegio Profesional, dándose respuesta a tal solicitud a través de la presente Ley. El Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha se configura como corporación de Derecho público con personalidad jurídica propia. La Disposición Transitoria única establece que la Junta Directiva de la Asociación de Dietistas-Nutricionistas de Castilla-La Mancha designará una Comisión Gestora, que será la encargada de elaborar un proyecto de Estatutos de la Asamblea Constituyente, y convocará a ésta en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

En el mismo ámbito de la organización institucional hay que reflejar también una amplia variedad de Decretos que crean o regulan diversos órganos con funciones asesoras o consultivas en relación a diversos aspectos de la vida social o económica. En este ámbito se puede citar el Decreto 35/2008, de 11 de marzo, por el que se regulan los órganos en materia de ordenación territorial y urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que determina los órganos de la Administración que tienen competencias en la materia, así como sus atribuciones, y regula la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como las Comisiones Provinciales.

Por su parte, el Decreto 39/2008, de 25 de marzo, modifica el Decreto 283/2004, de 21 de diciembre, que regula la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con el objetivo de adaptarla a la nueva estructura de la Administración Regional y a la aprobación del Nuevo Plan Nacional I+D+I 2008-2011. La modificación afecta a la composición y funciones de la Comisión.

De interés es también el Decreto 42/2008, de 1 de abril, por el que se crea la Comisión Regional de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de Castilla-La Mancha y se establece su composición y funciones, como órgano colegiado consultivo y de coordinación en la materia. Presidido por el Vicepresidente Primero, el Decreto determina los altos cargos y funcionarios de la Administración que formarán parte de la misma. También se establecen sus funciones y se determinan algunas normas de funcionamiento.

El Decreto 76/2008, de 10-06-2008, de creación de los órganos de defensa de la competencia en Castilla-La Mancha, regula la Comisión Regional de Competencia, cuyo fin es promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados, y que se adscribe orgánicamente a la Consejería de Economía y Hacienda, sin formar parte de la estructura jerárquica de la Administración. La Comisión está compuesta por el Presidente, el Consejo Regional de la Competencia y el Servicio de Investigación, cuya composición y funciones son reguladas por el propio Decreto.

A otros órganos creados en 2008 nos referiremos, por su mayor incidencia en el ámbito de la participación de sectores sociales y económicos, en el apartado correspondiente de este informe.

Nueva estructura de la Administración regional. El último día del mes de agos-

to se produjo un cambio muy significativo en la estructura y composición del Gobierno regional, cuya nota más destacada fue la reducción de las consejerías, que pasan de trece (más la vicepresidencia primera, pues la vicepresidencia segunda coincidía con la consejería de Economía y Hacienda), a diez (incluyendo la ahora única vicepresidencia, que sigue coincidiendo con la misma consejería). Una de ellas, la Consejería de Presidencia, que no existía en el diseño inmediatamente anterior, pasa a ser un órgano integrado en la Presidencia de la Junta de Comunidades. Entre las nueve restantes, podríamos hablar, además de otros matices, de cuatro «fusiones» entre Consejerías: Salud y Bienestar Social; Agricultura y Desarrollo Rural (si bien Medio Ambiente, antes con Desarrollo Rural, se une ahora a Industria y Energía); Cultura, Turismo y Artesanía; Administraciones Públicas y Justicia (Decreto 125/2008, de 31 de agosto).

Pocos días después fueron aprobándose los Decretos que estructuran las distintas consejerías. Así, hay que citar en primer lugar el Decreto 138/2008, de 9 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Este Decreto sustituye al anterior de 2007 (aunque en abril de 2008 se había producido una reforma de detalle por Decreto 63/2008, de 22 de abril), y señala como órganos integrados en la estructura de la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Consejería de Presidencia y el Gabinete de la Presidencia. La Consejería de Presidencia tiene como órganos directivos los siguientes: Dirección General de Comunicación, de Relaciones con la Cortes, de Coordinación, y Secretaría General de la Presidencia. También se adscriben a la Consejería el Instituto de la Mujer y el Instituto de la Juventud. El Gabinete de Presidencia es un órgano de asistencia política y técnica de la persona del Presidente. A su frente se sitúa un director, con rango de viceconsejero, y que cuenta con varios asesores. También depende directamente del presidente la Dirección General de la Presidencia, a la que corresponden las funciones de planificación y propuesta de programas. Por último, el Decreto se refiere a la Portavocía del Gobierno, encuadrada en la Consejería de Presidencia con rango de Dirección General, a la que corresponde dar a conocer a la sociedad la acción política e institucional del Gobierno.

La demás ajustes en la estructura orgánica y las competencias de las consejerías se han llevado a cabo por los siguientes Decretos: Decreto 137/2008 (Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda); Decreto 139/2008 (Consejería de Salud y Bienestar Social); Decreto 141/2008 (Consejería de Educación y Ciencia); Decreto 142/2008 (Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural); Decreto 143/2008 (Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente); Decreto 144/2008 (Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía); Decreto 147/2008 (Consejería de Administraciones Públicas y Justicia). Todos los Decretos son de 9 de septiembre. Posteriormente, hay que mencionar una nueva reforma de la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, que se ha llevado a cabo por Decreto 337/2008, de 28 de octubre.

Por último, y como consecuencia de estos ajustes de la estructura de la Administración regional, se han llevado a cabo algunas modificaciones en las comisiones delegadas del Consejo de Gobierno. Éstas han sido, en particular, la Comisión Delegada de Acción Exterior (Decreto 340/2008, de 18 de noviembre), la

Comisión Delegada para Asuntos Económicos (Decreto 341/2008, de 18 de noviembre), y la Comisión Delegada para Asuntos del Agua (Decreto 342/2008, de 18 de noviembre).

Normas sobre diversos servicios públicos y sectores socioeconómicos, medio ambiente y turismo

Montes. Hay que referirse a la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. La importancia de esta materia se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que Castilla-La Mancha tiene una superficie forestal algo superior a 3.500.000 hectáreas, equivalente al 44 por ciento de su territorio, y de ellas aproximadamente las tres cuartas partes corresponden a monte arbolado. Se comprende que las consecuencias económicas, sociales y medio ambientales de este sector son trascendentales. La legislación aplicable había estado constituida por normas diversas y dispersas, en general preconstitucionales, de ámbito estatal, limitándose la normativa propia de la Comunidad Autónoma a la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de conservación de suelos y protección de cubiertas vegetales naturales, que queda ahora derogada. Promulgada en 2003 una ley básica estatal (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, recientemente modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril), es el momento de proceder a su desarrollo legislativo según posibilita el art. 32 del Estatuto de Autonomía. Ése es el propósito de la ley que comentamos, cuyos principios inspiradores son los mismos que recoge la legislación básica, enmarcados en el concepto fundamental de la gestión forestal sostenible.

La Ley sigue una estructura bastante similar a la de la legislación estatal. Se divide en siete títulos, en el primero de los cuales se establecen las disposiciones generales. Se marca como objeto el establecimiento del ordenamiento jurídico-administrativo de los montes de Castilla-La Mancha con la finalidad de protegerlos, conservarlos y promover su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional. El título incluye también el ámbito de aplicación, el concepto y clasificación de los montes, o las competencias de las Administraciones. El Título II se dedica al régimen jurídico de los montes, diferenciando los públicos, los privados, los protectores y los singulares (que pueden ser públicos o privados y que por sus características especiales tienen un tratamiento y una protección diferente). El Título III regula la gestión forestal sostenible. Castilla-La Mancha elaborará una estadística forestal en el que se incluyan, entre otros aspectos, el inventario forestal regional. Se prevé la elaboración de un Plan de Conservación del Medio Natural a partir del cual se elaborará la planificación forestal de Castilla-La Mancha. También se regulan los instrumentos de gestión forestal sostenible, así como los usos y aprovechamientos de montes y recursos forestales. Por su parte, el Título IV establece una serie de medidas de conservación y protección de los montes. Se dispone que el cambio de uso forestal, cuando no venga motivado por razones de interés general, siempre será excepcional; se delimita el uso forestal en el planeamiento urbanístico, se establecen requisitos especiales para la roturación agrícola, así como para la modificación de la cubierta vegetal del monte y la concentración parcelaria. Se incluye en el mismo título un capítulo dedicado a la importante cuestión de los incendios forestales, incluyendo entre otros aspectos la regulación de

la competencia, la prevención, la extinción y la indemnización de daños y perjuicios. El Título V se dedica a la investigación forestal, la formación y educación forestal, la extensión y la policía forestal. El Título VI regula el fomento forestal, estableciendo un registro de cooperativas, empresas e industrias forestales, así como incentivos económicos para los montes de titularidad privada y de entidades locales, en caso de actividades vinculadas a la gestión forestal sostenible o destinadas a incrementar el valor añadido de los aprovechamientos forestales. Por último, en el Título VII se contempla el régimen sancionador.

En suma, una nueva regulación de las categorías de montes, el principio de gestión forestal sostenible, y la importancia dada a las medidas contra incendios (aspecto este último muy sensible en la Comunidad Autónoma, en particular tras el trágico incendio de Riba de Saelices) son los pilares fundamentales de esta Ley, sin duda una de las más importantes aprobadas en 2008.

Empresas públicas. Hay que destacar la aprobación de dos leyes que, a lo largo de 2008, han creado sendas empresas de titularidad pública. En primer lugar, la Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación de la Empresa Pública de Gestión de Suelo de Castilla-La Mancha. El propósito de la ley es incidir en el problema de la vivienda, contribuyendo a facilitar el acceso a este derecho, en particular a los jóvenes. La norma autoriza al Consejo de Gobierno para que proceda a la creación de una empresa pública en materia de gestión de suelo, quedando ésta adscrita a la Consejería competente en materia de ordenación de territorio, urbanismo y vivienda. La empresa adoptará la forma jurídica de sociedad anónima y se regirá por sus propios Estatutos, de acuerdo con las normas de Derecho privado. El capital social de la citada empresa será de cuatrocientos mil euros, que será desembolsado al completo por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuya participación no podrá ser inferior al cincuenta y uno por ciento, aunque podrán participar en su capital social otros organismos, entidades y empresas del sector público regional. La empresa está obligada a remitir a las Cortes una memoria que incluirá una serie de datos relativos a las inversiones, referidos principalmente a los objetivos previstos, el grado de consecución de los mismos y una evaluación económica de dichas inversiones. En fin, la ley también regula los recursos económicos de la empresa, los recursos humanos, avales y garantías, o el control financiero.

En este mismo ámbito de las empresas públicas hay que situar la Ley 6/2008, de 30 de junio, de la Empresa Pública Sociedad Don Quijote de Conmemoraciones Culturales de Castilla-La Mancha, S.A., por la que se modifica la Ley 16/2002, de 11 de julio, del IV Centenario de la publicación de El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha. En efecto, la empresa creada en 2002 con este nombre se centró en la conmemoración del cuarto centenario de la publicación de la primera parte de la inmortal obra de Cervantes. Una vez culminada dicha conmemoración, se juzga ahora conveniente ampliar el objeto social de dicha empresa a la organización o participación en cualquier otra conmemoración cultural de la historia y la cultura de Castilla-La Mancha. Se busca de este modo dar continuidad a la empresa y, por otro lado, convertirla en un instrumento de la Junta para llevar a cabo esta actividad vinculada a las conmemoraciones.

De este modo, las modificaciones llevadas a cabo por la Ley son: a) en primer lugar, la relativa al cambio de denominación de la empresa, que pasa a llamarse «Sociedad Don Quijote de Conmemoraciones Culturales de Castilla-La

Mancha, S.A.»; b) también se modifican los apartados d), e) y f) del art. 8.1 con la finalidad de que puedan tener cabida todas aquellas otras conmemoraciones culturales vinculadas a Castilla-La Mancha.

Educación. De gran importancia es el Decreto 3/2008, de 8 de enero, de la convivencia escolar en Castilla-La Mancha. Esta norma pretende hacer efectivo uno de los principios inspiradores del sistema educativo español, como es la educación para la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, tal y como se menciona en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Sus objetivos fundamentales, en esta línea, son, según su artículo 1: a) el establecimiento del marco general por el que los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios, en el ejercicio de su autonomía pedagógica y organizativa, han de regular la convivencia escolar y definir un conjunto de actuaciones para su promoción y mejora; y b) crear el Observatorio de la Convivencia Escolar de Castilla-La Mancha, como un órgano colegiado consultivo y de apoyo a la comunidad educativa, y regular su composición y funciones. Se regulan también los principios generales y las medidas y actuaciones de apoyo a los centros docentes. El Decreto contiene igualmente normas específicas sobre la convivencia, regulando el Proyecto educativo y la Carta de Convivencia de los centros. También se regulan las medidas preventivas y correctoras, y se establecen pautas generales para su procedimiento de aplicación. En suma, la norma contiene criterios relativamente detallados para que los centros puedan establecer y aplicar sus normas de convivencia. La adaptación de éstas a esta nueva normativa habría de llevarse a cabo antes del inicio del curso escolar 2008/2009.

También incide en la materia educativa el Decreto 34/2008, de 26 de febrero, por el que se establece la Ordenación de la Inspección de Educación de Castilla-La Mancha, que sustituye al anterior Decreto del año 2000, para adaptarlo a la Ley de Educación de 2006. El nuevo Decreto establece los fines y funciones de la Inspección, los principios generales de organización y los diferentes planes de actuación, además de regular el acceso y el ejercicio de la Inspección, las diferentes medidas encaminadas a la formación de los inspectores y la evaluación.

Igualmente puede mencionarse en este ámbito el Decreto 7/2008 de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha. Esta norma detalla el ámbito, naturaleza y régimen jurídico de este órgano, así como sus competencias y composición, de la que forman parte la Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría General, Pleno, Comisión Permanente y comisiones de trabajo. También se regula el régimen de sesiones y la adopción de acuerdos.

Medio ambiente. El Decreto 67/2008, de 13 de mayo, por el que se establece la valoración de las especies de fauna silvestre amenazada, da aplicación al art. 119 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, que faculta al Consejo de Gobierno para establecer el valor de las especies amenazadas o de aprovechamiento condicionado o prohibido. A la cabeza de la nueva tabla de valoración se sitúa el lince ibérico, valorado en 90.000 euros, entre los mamíferos (seguido del lobo ibérico, cuya valoración es de 18.000 euros), y entre las aves el águila imperial ibérica, el águila perdicera y la cigüeña negra, valoradas todas ellas en 60.000 euros.

Consumo. El Decreto 72/2008, de 3 de junio, crea el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha, que se configura como órgano colegiado compuesto específicamente por representantes de los consumidores y usuarios, con la finalidad de ser un órgano de representación y participación en materia de consumo. Sus funciones se centran en el estudio y propuesta de actuaciones a la Administración, la propuesta del nombramiento de representantes de los consumidores y usuarios en el Consejo Regional de Consumo y en otros órganos adscritos a las Administraciones Públicas, y en otras actuaciones vinculadas al debate, asesoramiento, diálogo y propuesta de diversos aspectos en materia de consumo.

El Decreto 343/2008, de 18 de noviembre, del Consejo Regional de Consumo, sustituye al anterior Decreto 101/1996, adaptando la regulación a las Leyes 11/2005, del Estatuto del Consumidor, y 5/2006, del Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha. El presente Decreto se regula la composición, designación de sus miembros, funciones y régimen jurídico. El Consejo está adscrito a la Consejería competente en materia de consumo, a través del Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha, y es el principal órgano de representación y consulta en materia de consumo en la Administración regional, siendo sus miembros representantes de los colectivos implicados en materia de consumo, bajo la vicepresidencia del Director del Instituto de Consumo, y la presidencia del propio Presidente del Consejo de Dirección de dicho Instituto.

Turismo. Tres Decretos merecen ser destacados en este ámbito, que suponen otras tantas reformas de la normativa vigente. En primer lugar, el Decreto 348/2008, de 9 de diciembre, por el que se modifican determinadas disposiciones del Decreto 93/2006 de 11 de julio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha, que modifica parcialmente la normativa anterior teniendo en cuenta la experiencia de su aplicación, atendiendo diversas solicitudes del sector. Las modificaciones afectan en particular a las categorías «venta de Castilla-La Mancha», «alojamiento rural singular», «apartamentos turísticos» y «casas rurales».

En segundo lugar, hay que citar el Decreto 349/2008, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 96/2006, de 17 de julio, de ordenación de las profesiones turísticas en Castilla-La Mancha. Esta norma se centra en la figura del informador turístico de ámbito local, limitando las posibilidades de que los mismos puedan obtener habilitación sobre más de un municipio, para evitar que puedan cubrir un ámbito igual o superior a los guías de turismo habilitados. Por último, el Decreto 350/2008, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 29/2007, de 10 de abril, que regula la Red de Oficinas de Turismo en Castilla-La Mancha, definiendo unos criterios mínimos de adhesión a la Red, basados en los recursos e infraestructuras turísticos con los que cuenta el municipio.

Protección de datos. El Decreto 104/2008, de 22 de julio, de protección de datos de carácter personal en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sustituye al anterior Decreto de 2002, para adaptarlo a la regulación contenida en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, en especial en lo relativo a las nuevas obligaciones de los responsables de los ficheros. Tras las disposiciones generales, el Decreto atribuye las competencias en la materia a

la Consejería competente y al Comité Regional de Protección de Datos. A continuación se regula el procedimiento de creación, modificación o supresión de ficheros de datos de carácter personal, y el ejercicio de los derechos de acceso, oposición, rectificación y cancelación. Por último, se contiene la regulación del responsable o responsables de seguridad en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuya designación se llevará a cabo por los responsables de ficheros, a propuesta de las secretarías generales o secretarías generales técnicas respectivas.

Vivienda. El Decreto 109/2008, de 29 de julio, de medidas para la aplicación del pacto por la vivienda en Castilla-La Mancha, cuyo aspecto más destacable es la regulación de una nueva tipología de vivienda, que es la vivienda de iniciativa público-privada. Se trata de viviendas de protección pública específicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de nueva construcción, que hayan sido así declaradas por la Junta, promovidas y construidas por promotoras privadas sobre suelos de su propiedad no reservados obligatoriamente a la promoción de viviendas con protección pública. El Decreto regula también el procedimiento de adjudicación de viviendas con protección pública.

Otros. Dentro del ámbito de los servicios públicos y de diversos sectores de la vida social y económica, pueden mencionarse también las siguientes normas: el Decreto 8/2008, de 22 de enero, de tiempos máximos de respuesta, prestaciones garantizadas, tarifas y abono por gastos de desplazamiento en la atención sanitaria especializada de Castilla-La Mancha, que mantiene los plazos establecidos en los años más recientes; el Decreto 11/2008 de 22 de enero, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de máquinas de juego de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 6/2004, de 27 de enero; el Decreto 336/2008, de 28 de octubre, por el que se crea la Red de Centros de Internet en Castilla-La Mancha (red virtual cuya titularidad corresponde a la Junta de Comunidades, formada por los distintos servidores de los centros de internet instalados en la Región y que se adhieran a la misma, y que estarán controlados y gestionados por un servidor central); el Decreto 338/2008, de 4 de noviembre, por el que se crea y regula el Foro Regional para la integración de la población inmigrante en Castilla-La Mancha; o el Decreto 354/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, cuyo propósito fundamental es dar validez jurídica a la edición en soporte digital, teniendo los documentos publicados en ella la consideración de oficiales y auténticos a partir de la entrada en vigor del Decreto.

Normas financieras, tributarias y presupuestarias

Presupuestos. La Ley 10/2008, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2009, aprueba créditos por un importe de 9.399.053.790 euros, lo que supone 498.434.590 euros más que el año anterior, es decir, un incremento del 5,59%. Los Presupuestos tienen el objetivo de «hacer frente al cambio en el contexto económico producido desde la aprobación de los presupuestos del año anterior, cambio que es previsible se mantenga durante este ejercicio», según reconoce la Exposición de Motivos. Los presupuestos se articulan en torno a tres principios: el impulso a la actividad económica para contrarrestar los efectos de las perturbaciones exteriores, la profundi-

zación en la solidaridad social de Castilla-La Mancha, y la contención del gasto. Sin embargo, de este último principio se exceptúan las políticas encaminadas a dinamizar la economía y las políticas redistributivas y de desarrollo del Estado de Bienestar, para las cuales se prevén recursos adicionales. Se quiere aprovechar la política fiscal para sostener la actividad económica a través de un gran esfuerzo inversor y de mantenimiento de la demanda interna. En suma, los presupuestos buscan luchar contra los efectos de la crisis procurando anticipar y resolver sus consecuencias futuras, así como minimizar su impacto, de modo que la protección social no se vea afectada. Un difícil equilibrio que habrá que ver si se logra.

Desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria, los presupuestos centraron (como es habitual, pero acaso de forma más acusada en el actual contexto económico) la actividad de los últimos meses del año. El Grupo Popular se opuso a ellos y presentó una enmienda a la totalidad, que fue rechazada. Finalmente, y tras el rechazo de la práctica totalidad de las enmiendas (solo se aceptaron tres del Grupo Popular y una del Grupo Socialista) los presupuestos fueron aprobados el 19 de diciembre sin modificaciones que afectasen a las cuantías iniciales.

Por otro lado, hay que reflejar la Ley 2/2008, de 5 de junio, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 157.678,66 euros para sufragar los gastos de las Elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 27 de mayo de 2007. En cumplimiento de la normativa electoral, estos créditos extraordinarios son aprobados después de cada convocatoria. El crédito obedece a la liquidación final que resulta de descontar a la subvención que corresponde a cada partido, los anticipos y adelantos que ya han percibido.

Tributos. La Ley 7/2008, de 13 de noviembre, de Regulación de Tasas en materia de Industria, Energía y Minas de Castilla-La Mancha, actualiza las previsiones contenidas en la Ley 3/1990, de 18 de mayo, de Tasas y Precios Públicos. El impulso liberalizador que ha inspirado la ordenación del sector industrial y energético desde finales de los años ochenta, así como el esfuerzo en la agilización y racionalización de trámites administrativos, hacen ineludible, según declara la Exposición de Motivos, la adecuación de las tasas existentes en la materia a la realidad de unos servicios administrativos en constante cambio, superando regulaciones de tasas que en algunos casos, como en el sector minero, provienen de mediados del siglo pasado, concretamente del Decreto de 31 de marzo de 1960. La Ley dedica el capítulo primero a las tasas en materia de industria y energía, y el segundo a las tasas en materia de minería.

De gran importancia es la Ley 9/2008, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Tributos Cedidos, que recoge las normas tributarias directamente aplicables por los contribuyentes en las declaraciones o autoliquidaciones que deben presentar ante la Administración tributaria (aprobadas en ejercicio de la capacidad normativa reconocida a la Comunidad Autónoma por la Ley 26/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión). La Ley recoge, sistematiza y actualiza todas las disposiciones contenidas en leyes anteriores de 2005, 2006 y 2007, adecuándolas a las modificaciones de la normativa estatal, y establece nuevos beneficios tributarios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y

Actos Jurídicos Documentados, orientados básicamente a paliar los efectos de la actual situación del mercado hipotecario sobre los adquirentes de viviendas.

En concreto, en lo relativo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se establece una nueva deducción de la cuota íntegra autonómica por las cantidades invertidas por los contribuyentes en la adquisición o rehabilitación, y en obras de adecuación a personas con discapacidad, de su vivienda habitual cuando se utilice financiación ajena. En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se actualiza la aplicación de tipos reducidos a la adquisición de la primera vivienda habitual, y se establecen nuevos tipos reducidos para las promesas y opciones de compra incorporadas a contratos de alquiler de viviendas con protección pública, así como nuevas bonificaciones para determinadas operaciones realizadas por las comunidades de regantes o a favor de las sociedades de garantía recíproca domiciliadas en la región. En los demás aspectos, la nueva ley recoge básicamente, ordenados y sistematizadas, previsiones ya existentes en la legislación anterior.

Subvenciones. Es imprescindible referirse al Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre. Tras la aprobación de la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y una vez que la Ley 9/2006, de 21 de diciembre, había modificado el Texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha aprobado en 2002, solo faltaba la correspondiente adaptación reglamentaria de la regulación de las subvenciones, que es lo que viene a hacer este Decreto. El mismo pretende, por un lado, unificar la dispersión normativa de rango reglamentario existente hasta ahora en la materia, adaptándola a la normativa básica estatal, y por otro, avanzar en diversos aspectos relativos a la gestión y control de estos fondos públicos que el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha dejaba al desarrollo reglamentario. La estructura del Reglamento sigue una disposición sistemática y ordenación de materias similar al estatal, constando de cinco títulos. El Título Preliminar contiene las disposiciones generales; el título I regula el procedimiento de concesión, mientras que el Título II se dedica al procedimiento de gestión y justificación de subvenciones. El reintegro de subvenciones se regula en el Título III, y el Título IV contiene el procedimiento de control financiero.

Por último, puede citarse el Decreto 64/2008, de 6 de mayo, por el que se regulan las subvenciones de carácter excepcional para programas de la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sujetas al artículo 75.4.c) de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha. Se trata de aquellas subvenciones que, por razones de interés público, social, económico y humanitario, por la urgencia para cubrir las necesidades de los ciudadanos y de los grupos en que se integran, por la inadecuación a estos fines de los programas sectoriales existentes, y por la singularidad de sus potenciales receptores, impiden aplicar criterios de prelación de solicitudes y, por tanto, no pueden ser objeto de convocatoria pública. La norma regula la presentación de solicitudes, el procedimiento de concesión, la resolución y los recursos, el pago, y los supuestos de revocación y reintegro, entre otros aspectos.

Actividad institucional

Consejo de Gobierno

En el apartado normativo mencionamos ya los decretos que han regulado la nueva estructura de la Administración regional, derivada de los cambios en las diversas consejerías que se llevaron a cabo a partir del 31 de agosto, haciendo hincapié en la reducción del número de consejerías. Ahora podemos destacar la entidad de los cambios desde el punto de vista de las personas titulares de dichas consejerías. De hecho, a pesar de que sólo entran dos nuevas personas al Gobierno (María Ángeles García Moreno en Educación y Ciencia, y Paula Fernández Parejo en Industria, Energía y Medio Ambiente), son seis las que abandonan el Consejo de Gobierno. Y aunque ocho consejeros permanecen en el Consejo, solamente tres se mantienen exactamente al frente de la misma Consejería: la Vicepresidenta y Consejera de Economía y Hacienda, María Luisa Araujo Chamorro (cuya posición se refuerza aún más al pasar a ser la única vicepresidenta); el Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda, Julián Sánchez Pingarrón; y la Consejera de Trabajo y Empleo, María Luz Rodríguez Fernández; si bien otros dos mantienen parcialmente las competencias de su consejería anterior (Martínez Guijarro conserva Desarrollo Rural y lo une a Agricultura, perdiendo Medio Ambiente; Herrero conserva Cultura, pero añade Turismo y Artesanía).

En suma, un cambio de notoria entidad en la estructura de la Administración, y también significativo en cuanto a la composición del Consejo de Gobierno, que llamativamente se produce poco después de un año de haberse constituido el primero Gobierno tras las elecciones autonómicas de 2007. También cabe destacar la presencia femenina que, descontando al Presidente, es exactamente del sesenta por ciento de los miembros del Consejo de Gobierno. Además podría mencionarse a la portavoz, Isabel Rodríguez, si bien su rango no es el de Consejera sino el de Directora General, estando inserta en la Presidencia.

Cortes de Castilla-La Mancha

El Parlamento autonómico ha desarrollado su actividad con normalidad a lo largo del año 2008. Además de la actividad legislativa, a cuyo resultado ya hemos hecho referencia en el apartado de la actividad normativa, puede destacarse la actividad de control y orientación política, y en particular, como viene siendo habitual en los últimos años, el gran número de debates monográficos sobre cuestiones específicas de interés para la Región, que este año han alcanzado el número de treinta y dos, habitualmente seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones de la asamblea.

Pero seguramente el debate que más repercusión ha tenido es el llamado «debate sobre el estado de la Región», que tuvo lugar los días 4 y 5 de septiembre (Diario de Sesiones núm. 22, VII Legislatura, Pleno). El mismo permitió un enfrentamiento dialéctico directo entre José María Barreda y María Dolores de Cospedal, así como el repaso a los temas de mayor interés y actualidad, como la economía, el empleo, la educación o el medio ambiente. Sin embargo, a la hora de

aprobar las correspondientes resoluciones, sólo una consiguió el apoyo de los dos grupos parlamentarios, y fue precisamente la relativa al agua y los trasvases, si bien la misma no aporta grandes novedades, remitiéndose en su esencia al acuerdo plasmado en la propuesta de reforma estatutaria.

A lo largo del año, incluso sobre la cuestión del agua y la plasmación de la misma en la reforma estatutaria ha habido mutuas acusaciones o insinuaciones de distanciamiento entre los dos grupos políticos con representación parlamentaria, si bien aquél frágil acuerdo plasmado en enero de 2007 no se ha roto en ningún momento. En la única reunión oficial mantenida entre Barreda y Cospedal, el día 26 de octubre, se reiteró el acuerdo y el compromiso de defender juntos el texto estatutario durante su tramitación parlamentaria.

En todo caso, los enfrentamientos en sede parlamentaria han sido muy frecuentes y han tenido por objeto los más variados temas. Como ejemplo, puede mencionarse la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular al inicio del año, que proponía directamente la reprobación de la actitud del presidente Barreda por la subida de los sueldos de los altos cargos (BOCCM núm. 34, de 8 de febrero), y que fue rechazada por la Cámara parlamentaria.

Dentro del ámbito de la vida parlamentaria pueden mencionarse también cuatro cambios en la composición del Grupo Parlamentario Popular, como consecuencia de la renuncia de cuatro diputados regionales que resultaron electos en las elecciones generales de marzo (las renuncias aparecen en el BOCCM núm. 40, de 4 de abril de 2008; las nuevas incorporaciones en el BOCCM núm. 41, de 11 de abril).

Por último, es importante mencionar en este apartado la propuesta de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional presentada por las Cortes regionales (BOCCM núm. 67, de 23 de septiembre). Los candidatos propuestos fueron Luis Ortega Álvarez, a iniciativa del PSOE, y Francisco José Hernando Santiago, a iniciativa del PP.

Otras instituciones

Instituciones consultivas y de control. La Sindicatura de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Consejo Consultivo han funcionado con normalidad a lo largo del año. Acaso pueda mencionarse el inicio de la tramitación de la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas, para adaptarlo a la reforma de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, llevada a cabo en 2007 (véase *Informe* del año anterior). El Grupo Popular presentó numerosas enmiendas al texto, pero el año ha terminado sin más avances en la tramitación.

También hay que destacar la aprobación de la Carta de Servicios del Defensor del Pueblo, aprobada por Resolución de 17 de diciembre (BOCCM núm. 90, de 23 de diciembre de 2008), que contiene una detallada regulación de los servicios que presta la institución, los derechos de las personas que acuden a la misma, los principios generales de su actuación, compromisos e indicadores del nivel de calidad ofrecido, así como referencias a las reclamaciones y sugerencias presentadas ante la Defensoría del Pueblo, e información complementaria.

Elecciones. En las elecciones generales de 9 de marzo, y en contra de lo sucedido a nivel nacional (e incluso en el ámbito de Castilla-La Mancha en las elecciones autonómicas celebradas meses antes), el PP obtuvo una clara victoria, que en el Congreso se tradujo en cinco puntos porcentuales y tres diputados más que el PSOE (12 a 9), aumentando la ventaja en un diputado respecto a los resultados de 2004 (el PP «recupera» el quinto diputado por Ciudad Real, que pierde el PSOE, pero éste consigue el sexto por Toledo, que antes no existía, a pesar de obtener en torno a nueve puntos menos en esta provincia). En el Senado, el PP logra tres senadores en cada provincia, frente a uno del PSOE, excepto en Ciudad Real, donde se produce un empate a dos. Ello da como resultado total en la Comunidad 14 senadores para el PP, frente a 6 para el PSOE (en 2004 el PP había obtenido 12, y el PSOE 8).

Partidos políticos. El año ha sido especialmente destacado en cuanto a la actividad de los partidos políticos, en la que no solo hay que reseñar los congresos regionales, sino también la relevancia adquirida en algunos congresos nacionales por representantes de los partidos a nivel autonómico.

El PSOE celebró su Congreso regional los días 11 y 12 de julio en Toledo. José María Barreda revalidó su cargo como secretario regional con el 100% de los apoyos (327 votos de 327 delegados). En la nueva Ejecutiva regional se produce una importante renovación (veinte nuevos miembros frente a ocho veteranos). Se mantiene la presidencia de José Bono, y quizá lo más destacado es la Vicesecretaría General que recae en Guadalupe Martín, y la Secretaría de Organización, en la que José Manuel Caballero releva a Patrocinio Gómez (véase por ejemplo *La Tribuna* de 12 de julio de 2008). En octubre Barreda fue elegido coordinador del Consejo Territorial del PSOE a nivel nacional.

En el PP, diversas manifestaciones a favor o en contra del liderazgo de Rajoy precedieron al Congreso nacional de junio en Valencia. Si bien en Castilla-La Mancha la mayor parte del partido se posicionó en apoyo de Mariano Rajoy, fue destacada la posición crítica del diputado nacional por Toledo, Alejandro Ballesteros. Con todo, la noticia saltó prácticamente en el propio Congreso nacional, cuando el 19 de junio se dio a conocer que la nueva Secretaria General del PP a nivel nacional sería María Dolores de Cospedal, quien se convertía así en la «número 2» del partido. Un mes después, en el Congreso regional celebrado en Albacete, Cospedal era ratificada como Presidenta regional con el 96,1% de los votos (un 2,9% fueron en blanco y un 1% nulos), manteniendo así la compatibilidad de sus cargos regional y nacional. El Comité Ejecutivo se renovó en torno al 70%, destacando la presencia de Vicente Tirado como secretario regional, así como tres vicesecretarías, ocupadas por Ana Guarinos, Miguel Ángel Rodríguez y Francisco Pulido (puede verse *La Tribuna* de 26 de julio).

Por su parte, en diciembre IU elige a Cayo Lara, líder de esta formación en Castilla-La Mancha (aunque sin representación parlamentaria en la Comunidad) como nuevo coordinador nacional de la coalición. Aunque inmediatamente declaró que no compatibilizaría ese cargo con la coordinación regional, al finalizar el año aún no ha sido sustituido en esta última responsabilidad.

En suma, la relevancia del año desde el punto de vista de los partidos políticos en Castilla-La Mancha viene dada porque, a lo largo del mismo, dos de los

líderes regionales han pasado a ocupar uno de los primeros puestos de su formación política a nivel nacional.

Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica

Relaciones con el Estado y con otras Comunidades

Las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas han transcurrido con normalidad a lo largo del año 2008. Aunque el tema del agua sigue resultando muy sensible, particularmente en un momento en el que está pendiente la aprobación de la reforma estatutaria y aún no se sabe cómo quedará regulada dicha materia (y en especial lo relativo al trasvase Tajo-Segura) en el texto definitivo de aquélla, las relaciones institucionales se han mantenido con plena corrección, tanto respecto al Estado como con otras Comunidades Autónomas con intereses acaso contrapuestos en esta materia. Quizá haya habido más tensiones por esta cuestión en el seno de cada uno de los dos grandes partidos nacionales, o entre las diversas representaciones regionales de éstos, aunque tampoco se han exteriorizado de forma contundente (más allá del voto negativo a la propuesta estatutaria por parte de dos diputados del PP de Murcia, ya reflejado en el apartado normativo de este informe).

En todo caso, quizá el momento más relevante en este terreno haya sido la presencia de José María Barreda en el Congreso de los Diputados, junto a un diputado de cada uno de los dos grupos con representación en las Cortes de Castilla-La Mancha, para llevar a cabo la defensa de la reforma estatutaria.

Conflictos

La conflictividad jurídica con el Estado o con otras Comunidades ha ido descendiendo notoriamente en 2008, siguiendo la tendencia de los años anteriores. De hecho, en sentido estricto, no ha habido ningún nuevo conflicto ni impugnación ante el Tribunal Constitucional que enfrente al Gobierno autonómico con el estatal o los de otras Comunidades, ni tampoco sentencias que resuelvan sobre el fondo de conflictos o impugnaciones anteriores.

Sí cabe reflejar, en todo caso, el recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley de Castilla-La Mancha 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Dicho recurso ha sido admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2008 (BOE núm. 48, de 25 de febrero). Como ya se indicó en el informe del año anterior, el Partido Popular en la Región se opuso en todo momento a esta reforma de la ley electoral, argumentando que la misma establecía rigideces en la atribución de escaños a cada provincia, que podrían terminar por vulnerar el principio de proporcionalidad.

En el mismo ámbito temático, pero con referencia a la anterior regulación electoral, debe mencionarse que la cuestión de inconstitucionalidad planteada

por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad respecto a dicha regulación, que otorgaba más representación parlamentaria a Cuenca que a Guadalajara, a pesar de ser la población de ésta superior, ha sido inadmitida por el Tribunal Constitucional por Auto 240/2008, de 22 de julio, considerando entre otros aspectos que la desproporción no resultaba especialmente intensa, y además dicha regulación había sido ya reformada a finales de 2007.

También pueden reflejarse algunas decisiones del Tribunal Supremo sobre normativa autonómica. En este contexto han de situarse dos nuevas sentencias, que se suman a la ya mencionada en el informe del año anterior, que vienen a casar sendas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que anulaban diversos preceptos del Decreto 22/2004, de 2 de marzo, de admisión de alumnado en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma, y por tanto a confirmar la legalidad de éste. Se trata de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (sección 7ª), de 16 de abril de 2008, número de Recurso 675/2005, ponente Nicolás Antonio Maurandi Guillén, y de 11 de julio de 2008, número de Recurso 689/2005, ponente José Díaz Delgado.

En fin, cabe mencionar diversas impugnaciones presentadas por el Gobierno autonómico frente a los correspondientes acuerdos de trasvase de aguas del Tajo al Segura, en concreto en los meses de septiembre y diciembre.

Sociedad, economía, desarrollo

El agua y los trasvases

Se trata como siempre de uno de los temas que mayor protagonismo ha tenido a lo largo del año. Entre sus diversas dimensiones destaca una vez más la relativa a los trasvases, y en particular el Tajo-Segura, sobre el que el Gobierno central ha acordado a lo largo del año diversas trasfusiones de agua (así, 39 Hm^3 para consumo humano en marzo, 21,86 Hm^3 en julio, 18 destinados a riego; 40,05 Hm^3 en octubre, 18 de ellos para riego), respecto a algunos de los cuales el Consejo de Gobierno autonómico ha anunciado las correspondientes impugnaciones. Mientras, se ha seguido hablando de la llamada «tubería manchega», trasvase interno criticado en ocasiones por el PP y que el PSOE admite «solo para beber», e incluso de un posible nuevo trasvase desde el Tajo medio.

El agua ha centrado también parte significativa de la actividad no legislativa de las Cortes regionales, y así, además de la ya mencionada resolución aprobada por unanimidad como consecuencia del debate sobre el estado de la Región, y que reiteraba el acuerdo alcanzado sobre el tema en el texto de la reforma estatutaria, pueden citarse otras resoluciones, como por ejemplo la Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Plan Especial de los Municipios Ribereños de Entrepeñas y Buendía (BOCCM núm. 41, de 11 de abril de 2008).

Educación y Universidad

Los sindicatos de la enseñanza firmaron en mayo un acuerdo con el Ejecutivo autonómico para mejorar la calidad docente, que prevé destinar 95 millones de euros, así como incrementos retributivos de los profesores, que situarán a éstos como los terceros mejor pagados de España (*La Tribuna,* 14 de mayo de 2008).

Desde la Consejería de Educación se ha elaborado el «Documento de bases para una Ley de educación de Castilla-La Mancha», concebido como una propuesta para el debate de los sectores implicados, que puede ser el germen de futuras reformas en la materia.

En el ámbito universitario, y tras la selecciones a Rector celebradas a finales del año 2007, Ernesto Martínez Ataz tomó posesión en enero y dio a conocer a su nuevo equipo de gobierno. En abril fue noticia la aprobación por el Gobierno regional de diez nuevas titulaciones de grado y su distribución entre los diversos campus, posteriormente ratificadas por la propia Universidad.

Otros

El Tribunal Supremo confirmó la absolución de los 18 acusados por el llamado «fraude del lino», ratificando la sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de abril de 2007. Al respecto, la Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el cultivo del lino textil, en relación con la sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2008 (BOCCM núm. 62, de 3 de julio de 2008), celebró este fallo judicial y afirmó que la actuación del Gobierno regional no fue carente de fundamento.

Continúa ante el Juzgado de Sigüenza la instrucción por el incendio ocurrido en Riba de Saelices (Guadalajara) en el año 2005.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-2008:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

Composición a 31-XII-2008:

La misma

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-2008:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Vicepresidente Primero: Fernando Lamata Cotanda

Número de consejerías: 13

Vicepresidenta Segunda y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Consejería de Educación y Ciencia: José Valverde Serrano

Consejería de Sanidad: Roberto Sabrido Bermúdez

Consejería de Bienestar Social: Tomás Mañas González

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda: Julián Sánchez Pingarrón

Consejería de Agricultura: Mercedes Gómez Rodríguez

Consejería de Industria y Sociedad de la Información: José Manuel Díaz-Salazar Martín de Almagro

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural: José Luis Martínez Guijarro

Consejería de Turismo y Artesanía: Magdalena Valerio Cordero

Consejería de Cultura: María Soledad Herrero Sainz-Rozas

Consejería de Trabajo y Empleo: María Luz Rodríguez Fernández

Consejería de Administraciones Públicas: Sonia Lozano Sabroso

Consejería de Justicia y Protección Ciudadana: Angelina Martínez Martínez

Estructura a 31-XII-2008:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Número de consejerías: 10

Vicepresidenta y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Consejería de Presidencia: José Valverde Serrano

Consejería de Salud y Bienestar Social: Fernando Lamata Cotanda

Consejería de Educación y Ciencia: María Ángeles García Moreno

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda: Julián Sánchez Pingarrón

Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: José Luis Martínez Guijarro

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: Paula Fernández Pareja

Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía: María Soledad Herrero Sainz-Rozas

Consejería de Trabajo y Empleo: María Luz Rodríguez Fernández

Consejería de Administraciones Públicas y Justicia: Magdalena Valerio Cordero

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en www.jccm.es

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (26 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE)

Cambios en el Gobierno

A principios del mes de septiembre se produce una remodelación muy acusada del Gobierno regional, que implica una apreciable reducción de las consejerías (véase el apartado «Estructura del Gobierno»). El Decreto 125/2008, de 31 de agosto, establece la estructura de la Administración Regional (DOCM núm. 181, de 2 de septiembre). Los ceses de los anteriores consejeros se producen por

Decretos 112 a 124 de 2008, de 31 de agosto. Los nuevos nombramientos se llevaron a cabo por Decretos 126 a 133 de la misma fecha (todos ellos en el DOCM núm. 181, de 2 de septiembre).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 10; aprobados: 10

Proposiciones de ley: presentadas: 1; no tomada en consideración: 1

Proposiciones No de ley ante el Pleno: presentadas: 30; rechazadas: 5; no admitidas a trámite: 3

Planes y programas: presentados: 7 aprobados: 7

Debates Generales: presentados: 94; sustanciados: 32

Interpelaciones: presentadas: 38; sustanciadas: 3

Mociones: presentadas: 3; desestimadas: 4

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: presentadas: 180; sustanciadas: 52

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 4663; contestadas: 4204

Peticiones de documentación: presentadas: 3503; contestadas: 2303

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 16; sustanciadas: 6

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones: presentadas: 119; sustanciadas: 78

Debate sobre el estado de la Región

Los días 4 y 5 de septiembre se celebró el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual (Diario de Sesiones núm. 22, VII Legislatura, Pleno). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas siete resoluciones, de las cuales seis fueron iniciativa del Grupo Socialista, y una iniciativa conjunta de los Grupos Socialista y Popular.

Las resoluciones aprobadas a iniciativa del Grupo Socialista se referían a: economía; financiación autonómica; cambio climático, medio ambiente y desarrollo sostenible; educación y cultura; salud; y empleo. La resolución a iniciativa de ambos grupos se refería al agua, proponiendo un Pacto Nacional del Agua y reiterando su apoyo a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía aprobada el 29 de enero de 2007 (todas las resoluciones en BOCCM núm. 65, de 11 de septiembre).

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2008 se han celebrado un total de 32 debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Las resoluciones aprobadas fueron, entre otras, las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo al Plan Especial del Alto Guadiana, expediente 07/DG-0043 (BOCCM núm. 36, de 18 de febrero de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la evolución del paro en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0057 (BOCCM núm. 36, de 18 de febrero de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo al acuerdo en la Unión Europea para la reforma de la OCM del vino, expediente 07/DG-0049 (BOCCM núm. 39, de 28 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a la situación actual de las transferencias de Justicia en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0059 (BOCCM núm. 39, de 28 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Plan Especial de Municipios Ribereños de Entrepeñas y Buendía, expediente 07/DG-0048 (BOCCM núm. 41, de 11 de abril de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a las políticas en materia de ahorro y eficiencia energética del Gobierno de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0062 (BOCCM núm. 41, de 11 de abril de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, y su repercusión en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0006 (BOCCM núm. 43, de 18 de abril de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a la ampliación de enseñanzas universitarias en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0064 (BOCCM núm. 43, de 18 de abril de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre distribución de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local para los ejercicios 2008 y 2009, expediente 07/DG-0074 (BOCCM núm. 46, de 13 de mayo de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la incidencia del pago único de la Política Agraria Común en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0029 (BOCCM núm. 47, de 16 de mayo de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la lucha contra el cambio climático en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0014 (BOCCM núm. 62, de 3 de julio de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el cultivo del lino textil, en relación con la sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2008, expediente 07/DG-0109 (BOCCM núm. 62, de 3 de julio de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la evolución del precio de la vivienda en los últimos años en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0071 (BOCCM núm. 67, de 23 de septiembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el alcance de la Resolución Judicial del Tribunal Constitucional en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0111 (BOCCM núm. 67, de 23 de septiembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre inicio del curso escolar 2008/2009, con información previa del Consejo de Gobierno, expediente 07/DG-0113 (BOCCM núm. 67, de 23 de septiembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la aplicación en Castilla-La Mancha de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, expediente 07/DG-0114 (BOCCM núm. 68, de 26 de septiembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la financiación sanitaria en Castilla-la Mancha, expediente 07/DG-0072 (BOCCM núm. 72, de 10 de octubre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación actual de la Ruta del Quijote, expediente 07/DG-0076 (BOCCM núm. 76, de 5 de noviembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre financiación local, expediente 07/DG-0118 (BOCCM núm. 80, de 18 de noviembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a las Políticas de Igualdad desarrolladas por el Gobierno Regional en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0137 (BOCCM núm. 85, de 2 de diciembre de 2008).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de Castilla-La Mancha, expediente 07/CPPG-0003 (BOCCM núm. 46, de 13 de mayo de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el II Plan de Formación Profesional de Castilla-La Mancha, expediente 07/CPPG-0004 (BOCCM núm. 47, de 16 de mayo de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Acuerdo Estratégico para la Prevención de Riesgos Laborales en Castilla-La Mancha 2008-2012, expediente 07/CPPG-0005 (BOCCM núm. 55, de 13 de junio de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan por el Crecimiento, la Consolidación y la Calidad del Empleo en Castilla-La Mancha (2008-2013), expediente 07/CPPG-0007 (BOCCM núm. 80, de 18 de noviembre de 2008).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Informe de la Ley de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas correspondiente al año 2007, expediente 07/IDAR-0023 (BOCCM núm. 85, de 2 de diciembre de 2008).

Declaraciones Institucionales

Declaración institucional relativa al atentado cometido por ETA el día 14 de mayo de 2008, expediente 07/DI-0002 (BOOCM núm. 47, de 16 de mayo de 2008).

Declaración Institucional relativa al atentado terrorista en el aparcamiento de la Universidad de Navarra, expediente 07/DI-0005 (BOOCM núm. 76, de 5 de noviembre de 2008).

Declaración Institucional de condena por el asesinato del empresario vasco don Ignacio Uría Mendizábal, expediente 07/DI-0006 (BOOCM núm. 87, de 9 de diciembre de 2008).

Los datos de la actividad parlamentaria, así como el Boletín Oficial de las Cortes y el Diario de Sesiones, pueden consultarse en www.cortesclm.es

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 14 de abril de 2008, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento para la designación por el Pleno de candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional, expediente 07/OTN-0001 (BOCCM núm. 43, de 18 de abril de 2008).

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 6 de octubre de 2008, por la que se aprueban las normas reguladoras para la presentación de la Memoria Anual del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, expediente 07/OTN-0004 (BOCCM núm. 71, de 8 de octubre de 2008).

Aprobación por el Pleno de las Cortes de la modificación del acuerdo del

Pleno de 9 de julio de 2007, modificado el día 10 de abril de 2008, de creación de las Comisiones Permanentes Legislativas de las Cortes de Castilla-La Mancha para la VII Legislatura, expediente 07/CCAM-0011 (BOCCM núm. 68, de 26 de septiembre de 2008).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Dictámenes emitidos por materias:

Anteproyectos de Ley: 8 (2,85%)

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de Ley: 30 (10,68%)

Actos administrativos: 222 (79%)

- Recursos extraordinarios de revisión: 4 (1,42%)
- Revisión de oficio: 11 (3,91%)
- Responsabilidad patrimonial: 192 (68,33%)
- Contratación administrativa: 14 (4,98%)
- Concesiones administrativas: 1 (0,36%)

Urbanismo: 16 (5,69%)

Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas: 1 (0,36%)

Consultas facultativas: 4 (1,42%)

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en http://www.jccm.es/consultivo/

Sindicatura de Cuentas

En el año 2.008, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 14 Informes Definitivos de fiscalización:

- 1, sobre la cuenta general de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercicio 2004 (DOCM núm. 139, de 4 de julio de 2008).
- 1, sobre los proyectos financiados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, ejercicio 2004 (DOCM núm. 139, de 4 de julio de 2008).
- 5, sobre la revisión formal de las cuentas anuales de las siguientes instituciones: Universidad de Castilla-La Mancha, 2005 (DOCM núm. 36, de 16 de febrero de 2008); Universidad de Castilla-La Mancha, 2006 (DOCM núm. 229,

de 6 de noviembre de 2008); fundaciones participadas mayoritariamente por órganos que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicios 2003-2004 (DOCM núm. 30, de 9 de febrero de 2008); y ejercicio 2005 (DOCM núm. 251, de 6 de diciembre de 2008); empresas y entes del sector público regional no sometidos a contabilidad pública, ejercicio 2005 (DOCM núm. 36, de 16 de febrero de 2008).

- 1, sobre la fiscalización del grupo Radio Televisión de Castilla-La Mancha, ejercicio 2004 (DOCM núm. 170, de 18 de agosto).
- 5, sobre las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por las Diputaciones Provinciales de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo (todos ellos en el DOCM núm. 65, de 27 de marzo de 2008).
- 1, sobre la fiscalización del Ayuntamiento de San Clemente (Cuenca), ejercicios 2003, 2004 y 2005 (DOCM núm. 253, de 9 de diciembre de 2008).

Igualmente puede destacarse que en 2008 se ha iniciado la tramitación de la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas, para adaptarlo a la reforma de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, operada el año anterior por Ley 13/2007, de 8 de noviembre. El 16 de junio de 2008 el Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha compareció ante las Cortes de Castilla La Mancha (Comisión de Economía y Presupuestos) para informar sobre la propuesta de proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, expediente 07/OTN-0002 (Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, Comisiones, VII Legislatura, núm. 58, de 16 de junio). En el BOCCM núm. 66, de 16 de septiembre de 2008, se publicaron las enmiendas presentadas al articulado de esta reforma del Reglamento, que al terminar el año no ha sido aún aprobada.

El texto completo de los informes, y la información sobre la actividad de la Sindicatura, en www.sindicaturaclm.org

Consejo Económico y Social

Durante el año 2008 han sido sustituidos algunos de sus miembros (Decretos 1/2008 y 2/2008, ambos de 8 de enero, DOCM núm. 9, de 11 de enero de 2008).

En el mismo año, el Consejo Económico y Social ha emitido 15 dictámenes, 2 informes y 4 estudios. De los dictámenes, 5 se refieren a Anteproyectos de Ley, 1 a Anteproyecto de Decreto legislativo, y 9 a proyectos de Decreto. Los informes se refieren al Plan de Ordenación y Promoción de la Artesanía en Castilla-La Mancha, y al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2009. Del resto de estudios, tres se refieren al sistema de innovación, y uno a la incidencia del gasto sanitario público en la economía y sociedad de Castilla-La Mancha.

También hay que mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2007», y de la «Memoria de Actividades 2007».

Texto completo de los dictámenes, informes y la memoria en www.jccm. es/ces/

Defensor del Pueblo

En el año 2008 se ha presentado el Informe Anual a las Cortes Regionales, correspondiente a la gestión realizada por el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha durante el año 2007, expediente 07/IDDP-0005 (BOCCM núm. 56, de 18 de junio de 2008). El día 30 de junio el Defensor expuso dicho informe ante el Pleno de las Cortes (DSCCM, VII Legislatura, Pleno, núm. 21).

También hay que destacar la Resolución del Defensor del Pueblo de 17 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la Carta de Servicios de la Institución, expediente 07/IDDP-0010 (BOCCM núm. 90, de 23 de diciembre de 2008).

En cuanto a los datos globales, cabe señalar que en el año 2008 se han registrado 962 quejas, destacando las relativas a sistema sanitario (10,4%), urbanismo (8,7%), industria y sociedad de la información (8,4%), justicia (8,3%), o medio ambiente y salud pública (8,1%).

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en http://www.defensorclm.com

Abreviaturas específicas

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha

CATALUÑA

Joan Vintró
Natalia Caicedo

El marco político e institucional

Estabilidad política

El Gobierno catalán –coalición integrada por PSC, ERC e ICV y presidida por el socialista J. Montilla– ha llegado a finales de 2008 al ecuador de su mandato manteniendo los notables niveles de cohesión y estabilidad ya constatables en su primer año de andadura. En este sentido, en marzo el abandono del ejecutivo por parte del consejero de Gobernación, J. Puigcercós (ERC), se debió únicamente a la voluntad de este dirigente político de dedicarse en exclusiva al cargo de secretario general de su partido y su sustitución por otro miembro de ERC, J. Ausàs, se llevó a cabo con rapidez y sin controversia política. Se temió por la continuidad del ejecutivo tripartito en vísperas del congreso de ERC, celebrado en junio, ya que algunos de los sectores de este partido abogaban claramente por el abandono del Gobierno, pero la nueva dirección encabezada por J. Puigcercós y J. Ridao reafirmó su compromiso con la participación gubernamental de ERC.

Algunos de los debates parlamentarios de mayor relieve permitieron evidenciar la estabilidad política del Gobierno. Sirvan de ilustración al respecto el rechazo a las propuestas de dimisión y de reprobación del Consejero de Medio Ambiente, F. Baltasar (ICV), planteadas en junio por CiU y PP a propósito de la gestión de la situación de sequía, la votación de las resoluciones finales del debate general de octubre y la aprobación en diciembre de la Ley de Presupuestos para 2009. Con todo, también se ha dado algún supuesto de clara divergencia en el seno del Gobierno e igualmente de actuación desunida de la mayoría gubernamental en el Parlamento.

Ejemplo de lo primero es la aprobación en julio por el Gobierno del Proyecto de Ley de Educación al que ICV se opone y presentará enmiendas en el debate parlamentario por entender que el texto perpetúa la doble red pública-privada y no garantiza la gratuidad en todos los centros financiados con fondos públicos.

Por su parte, un caso de ruptura de la disciplina de voto en el seno de la mayoría gubernamental se produjo en febrero con ocasión de la votación de una moción parlamentaria de CiU que planteaba el rechazo al túnel del AVE por el centro de Barcelona y que fue aprobada gracias al apoyo decisivo de ERC.

La ausencia de acuerdo sobre la financiación de la Generalidad

La financiación de la Generalidad ha sido el asunto que ha centrado a lo largo de todo el año 2008 la vida política catalana y las relaciones entre el Gobierno autonómico y el Ejecutivo estatal. La consecución de un acuerdo en esta materia durante el año 2008 era un mandato estatutario y uno de los objetivos fundamentales del Gobierno catalán. Finalizado el año, el dato incontrovertible es que no ha habido acuerdo de financiación y este incumplimiento del Estatuto y de las expectativas gubernamentales catalanas ha provocado tensiones en las relaciones entre los Gobiernos de Cataluña y del Estado y entre el PSC y el PSOE, partidos con estrechos vínculos ideológicos y orgánicos y que presiden respectivamente los citados ejecutivos.

Como acaba de apuntarse, el Estatuto de 2006 (disposición final primera) establece que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, prevista en el art. 210 del propio Estatuto, debía concretar, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del texto estatutario, la aplicación de los preceptos en materia de financiación autonómica. Teniendo en cuenta la fecha de entrada en vigor del Estatuto y las previsiones estatutarias sobre financiación autonómica (en particular, arts. 206 y 210 y disposiciones adicionales séptima, octava, novena, décima y duodécima), la concreción del sistema de financiación de la Generalidad debía materializarse antes del 9 de agosto y debía contemplar, entre otros, los elementos siguientes: el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal, en especial los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente (50% del IRPF y del IVA y 58% de los impuestos especiales); la determinación de las necesidades de gasto tomando la población como variable básica de cálculo y como factor de corrección el porcentaje de población inmigrante; la contribución a los mecanismos de solidaridad y de nivelación con otras comunidades autónomas limitada a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales; el respeto al principio de ordinalidad de modo que la Generalidad, tras la intervención de los mecanismos de nivelación, mantenga su posición en la ordenación de las comunidades autónomas por ingresos impositivos; y la colaboración entre la Administración Tributaria de Cataluña y la Administración Tributaria del Estado al objeto de constituir un consorcio entre ambas. Debe destacarse, además, que en la consecución de un acuerdo definitivo sobre la financiación de la Generalidad no debían intervenir únicamente instancias bilaterales de negociación como la citada Comisión Mixta. En efecto, como el propio Estatuto recoge, el Estado tiene un papel decisorio muy relevante en el establecimiento de los mecanismos de nivelación y de solidaridad y los preceptos estatutarios deben interpretarse armónicamente con la LOFCA en la que precisamente se prevén órganos multilaterales de negociación para tratar, entre otras cuestiones, los mencionados mecanismos de nivelación y de solidaridad.

El Gobierno de la Generalidad, con especial protagonismo del Presidente y del Consejero de Economía (A. Castells del PSC), avanzó ya en los primeros meses del 2008 que el cumplimiento de los principios estatutarios sobre financiación sería la base fundamental de su estrategia negociadora en el bien entendido que la negociación no debía servir meramente para obtener más recursos para

la hacienda autonómica sino para concretar un nuevo modelo de financiación con vocación de estabilidad. Frente a este planteamiento del ejecutivo catalán, el Gobierno socialista estatal, una vez recuperada la plenitud de sus funciones a mediados de abril tras las elecciones generales de marzo, no pareció situar como cuestión prioritaria la financiación autonómica y el respeto al plazo contenido en esta materia en el Estatuto de Cataluña. En este sentido, hasta la segunda mitad de julio solamente cabe reseñar una reunión en mayo de la Comisión Mixta Estado-Generalidad en la que la parte catalana expuso sus criterios y se acordó formar comisiones de trabajo pero sin concretar un calendario de reuniones.

Los acontecimientos se aceleraron en la segunda mitad de julio desarrollándose por el siguiente orden: la publicación por parte del Ministerio de Economía de las balanzas fiscales a través de un estudio elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales; la presentación por parte del Ministro de Economía, P. Solbes, de una propuesta de base para la reforma general del sistema de financiación autonómica; la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera; y la reunión de la Comisión Mixta Estado-Generalidad.

La publicación de las balanzas fiscales, largamente reivindicada por las instituciones de Cataluña y tras once años de espera desde la petición aprobada por el Congreso de los Diputados, supuso el primer reconocimiento oficial por parte del Estado de que existen cuatro comunidades autónomas (Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid) que realizan una cuantiosa aportación a la solidaridad interterritorial y que en el caso de Cataluña ello implica un déficit fiscal del 8,7%. Como es lógico, estos datos sirvieron de apoyo al planteamiento del Gobierno catalán de revisar los criterios de contribución a los mecanismos de nivelación y de solidaridad.

El documento de base para la reforma global del sistema de financiación autonómica, presentado por el Ministro de Economía, es un texto muy genérico que recoge principios y criterios como los siguientes: suficiencia de recursos para atender las competencias; garantía de servicios públicos fundamentales en todo el Estado pero sin concretarlos; reconocimiento al esfuerzo fiscal; mención de la población como variable para determinar las necesidades de gasto; y participación autonómica en torno al 50% en el rendimiento del IRPF, el IVA y los impuestos especiales. La reacción del Gobierno catalán, expresada oficialmente por el Consejero de Economía en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en la Comisión Mixta Estado-Generalidad, fue de rechazo a la propuesta del Ministro de Economía por entender que no respetaba el Estatuto de Autonomía de Cataluña principalmente en los puntos siguientes: la formulación del documento al margen completamente de la instancia de negociación bilateral de la Comisión Mixta Estado-Generalidad; la inconcreción en los servicios sociales a los que deben contribuir los mecanismos de nivelación y de solidaridad y en el respeto al principio de ordinalidad; la ausencia de la consideración de la población inmigrante como factor de corrección del cálculo de las necesidades de gasto; el establecimiento de unas cifras de participación en el rendimiento de tributos estatales inferiores a las estatutariamente previstas de forma expresa; y la ambigüedad en la posibilidad de constituir los organismos estatutarios destinados a la colaboración entre las administraciones tributarias estatal y autonómica. Con respecto a este último aspecto cabe añadir que la Generalidad y el Estado no han logrado

ponerse de acuerdo, dentro de los dos años de plazo que establece el art. 204.2 del Estatuto, para constituir el consorcio paritario entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña que, de conformidad con el mencionado precepto estatutario, podría transformarse en la Administración Tributaria de Cataluña.

Las citadas reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Mixta Generalidad-Estado sirvieron únicamente para levantar acta del desacuerdo entre los dos ejecutivos y no para iniciar la negociación sobre la financiación autonómica. Así se llegó a la fecha del 9 de agosto en la que el Gobierno de la Generalidad y CiU escenificaron en una reunión la constatación del incumplimiento del plazo estatutario para la concreción de la financiación de la Generalidad, responsabilizando de tal incumplimiento al Gobierno del Estado por haber presentado sus propuestas en la materia muy tarde y muy alejadas de las previsiones contenidas en el Estatuto de Cataluña. En la misma reunión el Gobierno catalán y CiU acordaron actuar unitariamente para tratar de conseguir un sistema de financiación para Cataluña respetuoso con los principios estatutarios, empeño en el que podían contar con el apoyo de las principales organizaciones patronales y sindicales y de otros agentes sociales manifestado al Consejero de Economía en las semanas inmediatamente anteriores. Esta unidad de acción entre el Gobierno y CiU en torno a la financiación autonómica quedó formalizada en el Parlamento a través de una de las resoluciones aprobadas en el marco del debate general de octubre en la que se insta al Gobierno a continuar negociando la financiación de la Generalidad sobre la base del cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en el Estatuto.

Entre los meses de agosto y diciembre las negociaciones sobre la financiación de la Generalidad se desarrollaron a través de contactos bilaterales de carácter político o de grupos de trabajo de tipo técnico, todo ello en un marco de discreción y sin convocatoria de los órganos bilaterales o multilaterales competentes para adoptar los acuerdos correspondientes. En el plano público debe destacarse que el Gobierno estatal se comprometió a poner todos los medios para acordar el sistema de financiación de la Generalidad antes del 17 de noviembre. Lo curioso de este compromiso político es que fue el resultado de un pacto entre la Vicepresidenta del Gobierno estatal, M. T. Fernández de la Vega, y el Consejero de Relaciones Institucionales de la Generalidad, J. Saura (ICV), fraguado, con el conocimiento del Presidente J. Montilla pero no del Gabinete en su conjunto, a propósito de una iniciativa parlamentaria de ICV en el Congreso de los Diputados que solicitaba la comparecencia del Presidente del Gobierno en la Cámara en el mes de agosto para dar cuenta de las negociaciones sobre la financiación de la Generalidad.

Resultados de este enrevesado proceder político: el Presidente del Gobierno no compareció en el Congreso de los Diputados; los consejeros de ERC en el Gobierno de la Generalidad mostraron su disconformidad con el hecho de que las estrategias parlamentarias de un partido catalán en el Parlamento estatal se interfieran con las líneas de actuación gubernamental tendentes al cumplimiento de los mandatos estatutarios; el Ministro de Economía compareció en el Congreso en lugar del Presidente del Gobierno y no aportó nada nuevo a lo contenido en el documento de base del mes de julio; el 17 de noviembre se constató un nuevo

incumplimiento por parte del ejecutivo estatal ya que éste no había dado a conocer ninguna nueva propuesta sobre la financiación de la Generalidad.

Estos sucesivos incumplimientos por parte del Gobierno estatal favorecieron que entre las fuerzas políticas catalanas se planteara como mecanismo político de presión vincular la negociación de la financiación con la negociación de la Ley de Presupuestos del Estado para 2009 cuya aprobación por las Cortes debía producirse en el mes de diciembre. CiU, ERC e ICV señalaron con claridad desde el primer momento que si no había acuerdo sobre la financiación de la Generalidad no votarían favorablemente los presupuestos del Estado presentados por el Gobierno del PSOE. Posteriormente, tal vez con menor rotundidad, también se añadió a este planteamiento el PSC y por ello este partido se vio obligado a tratar en una reunión de su comisión ejecutiva el sentido del voto de los veinticinco diputados socialistas catalanes en la votación de los presupuestos del Estado. El PSC dejó sin efecto su amenaza, la unidad de acción de los partidos catalanes dio paso a la división y los presupuestos del Estado fueron aprobados. El PSC, sin embargo, advirtió que si no había acuerdo sobre la financiación de la Generalidad antes de finalizar el año 2008 reformularía su relación con el PSOE. Dicha advertencia sería desactivada rápidamente por la ejecutiva socialista catalana en su última reunión del año al considerar que la intensificación de las negociaciones sobre la financiación autonómica en los días finales de 2008 –incluida una entrevista entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de la Generalidad– evidenciaba la voluntad del ejecutivo estatal de propiciar un buen acuerdo y de respetar el Estatuto de Cataluña.

Ciertamente, las negociaciones sobre financiación autonómica, no únicamente con Cataluña sino también con las restantes comunidades autónomas, experimentaron un importante impulso en torno a las fechas navideñas. Ello permitió al Ministro de Economía presentar el 30 de diciembre una nueva propuesta base para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. El documento es más preciso que el texto sumamente genérico del mes de julio, aun cuando no incluye una cuantificación de los recursos de las comunidades autónomas y subsisten inconcreciones en aspectos relevantes. La propuesta gira alrededor de tres elementos principales. En primer lugar, el aumento de la participación de las comunidades autónomas en el rendimiento de los tributos cedidos (IRPF, IVA, impuestos especiales) de acuerdo con los porcentajes previstos en el Estatuto catalán y el incremento de la capacidad normativa autonómica sobre los mismos. En segundo lugar, la previsión de cuatro fondos: fondo de garantía de servicios públicos fundamentales con el objetivo de asegurar una igual financiación de dichos servicios para todos los ciudadanos independientemente de la comunidad autónoma donde residan; fondo de suficiencia global para asegurar la financiación de todas las competencias transferidas; fondo de competitividad para reducir las diferencias en financiación per cápita entre comunidades autónomas; y fondo de cooperación para incrementar los recursos de las comunidades autónomas de menor riqueza relativa y contribuir a su mayor desarrollo y bienestar. En tercer lugar, la determinación de la población como la principal variable de ajuste a las necesidades de los ciudadanos ponderando diversos factores (envejecimiento, dispersión, insularidad, crecimiento reciente, superficie) y contemplando la posibilidad de factores adicionales como los flujos migratorios, las personas dependientes y las políticas de normalización lingüística.

El momento en el que se hizo pública la propuesta del Gobierno estatal sobre financiación autonómica impide dar cuenta en el presente *Informe* de la valoración oficial y documentada del Gobierno de la Generalidad sobre la misma. Ciñéndonos a las reacciones inmediatas producidas todavía en el año 2008, cabe señalar que tanto el Presidente de la Generalidad como el Consejero de Economía estimaron que la propuesta suponía un avance aunque era insuficiente por dos motivos fundamentales: la ausencia de cifras y la indeterminación sobre el grado de contribución a los mecanismos de nivelación y el respeto al principio de ordinalidad. En esta misma línea se manifestaron los partidos integrantes del ejecutivo catalán, mientras que CiU estimó que la propuesta estaba muy alejada de las previsiones del Estatuto de Cataluña. En definitiva, la negociación sobre la financiación autonómica deberá continuar en el año 2009 y en lo que concierne a Cataluña los obstáculos a salvar para llegar a un acuerdo son todavía importantes.

La situación de sequía: vaivenes políticos, medidas excepcionales y lluvia reparadora

Hasta mediados de mayo de 2008 Cataluña continuó sufriendo una aguda situación de sequía que había llevado ya el año anterior a la aprobación del Decreto 84/2007, de 3 de abril, de adopción de medidas excepcionales sobre utilización de recursos hídricos. La situación en el mes de marzo comenzó a ser grave ya que, si persistía la sequía y no se tomaban inmediatamente nuevas medidas excepcionales de amplio alcance, en el mes de octubre de 2008 la conurbación de Barcelona no podría disponer del agua necesaria para el consumo humano. Como es lógico, esta problemática ocupó un espacio muy importante en la actividad del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, pero la aprobación final de medidas excepcionales, en la que era competente el Estado por imperativo del art. 149.1.22 y 24 de la Constitución, resultó compleja y laboriosa por la concurrencia de potentes factores políticos.

Para exponer esta cuestión puede ser oportuno comenzar por contestar dos interrogantes: ¿Por qué se llegó en el mes de marzo de 2008 a la grave situación descrita? ¿Cuáles eran los factores políticos condicionantes de la adopción de decisiones en la materia? La respuesta al primero es que el resultado más tangible de la acción de gobierno de los sucesivos Gabinetes de la Generalidad, en cuanto a la previsión de medidas para hacer frente a las no infrecuentes situaciones de sequía aguda en Cataluña, fue la construcción de plantas desalinizadoras de agua cuya puesta en funcionamiento no sería operativa hasta el año 2009. La respuesta al segundo interrogante es que tanto el Gobierno catalán como el Gobierno estatal y los respectivos partidos integrantes de los mismos durante años hicieron bandera del rechazo a los trasvases de agua de los ríos. Pues bien, la confluencia de estos dos datos tuvo dos consecuencias principales: por un lado, los dos ejecutivos llegaron a la convicción de que la única solución efectiva para asegurar en octubre el abastecimiento a la región metropolitana de Barcelona era el traslado de recursos hídricos desde algún río con la consiguiente construcción de la infraestructura necesaria a tal efecto; por otro lado, los mismos gobernantes tuvieron que hacer complicados equilibrios políticos y terminológicos para explicar las medidas proyectadas y para presentarlas como no contradictorias con los postulados antitrasvasistas.

La opción inicialmente auspiciada por el Consejero de Medio Ambiente, F. Baltasar (ICV), era el traslado de agua del río Segre al río Llobregat que fue denominada por el propio consejero como una «captación» o «aportación» de carácter puntual, provisional, urgente y desmontable. Se trataba de una solución que, al afectar a los recursos hídricos de la cuenca del río Ebro, requería una instrumentación normativa por parte del Estado central. Con la denominación y la adjetivación complementaria introducidas por el Consejero de Medio Ambiente se pretendía subrayar la excepcionalidad del traslado de una determinada cantidad de agua como consecuencia únicamente de la situación de sequía, la duración limitada del aporte y la naturaleza no permanente de la infraestructura construible. Ahora bien, el anuncio oficial de la medida, efectuado por el Consejero de Medio Ambiente el 25 de marzo, vino precedido de varios desmentidos previos del propio consejero, algunos en sede parlamentaria, y de posteriores reacciones adversas, tanto del Gobierno central como de los partidos integrantes del Gobierno catalán (incluso de algún sector del partido del consejero), que evidenciaban una preocupante falta de coordinación entre los dos ejecutivos y de cohesión entre las fuerzas políticas gobernantes en Cataluña. El consejero adujo que los desmentidos iniciales derivaban de un pacto de silencio con el Ministerio de Medio Ambiente para no dar publicidad a la posibilidad de realizar un traslado de agua durante la campaña electoral de las elecciones generales del 9 de marzo. Este extremo fue rotundamente negado por el ejecutivo estatal que únicamente aceptó que en una reunión celebrada en noviembre de 2007 el consejero F. Baltasar planteó a la Ministra de Medio Ambiente, C. Narbona, el posible paso de agua del Segre al Llobregat pero sin que en ningún momento se llegara aun acuerdo sobre esta solución. Sea como fuere, la fórmula Segre-Llobregat, que también despertaba reticencias entre algunos miembros del Gobierno catalán, fue finalmente desestimada por el Gobierno central por motivos técnicos (lugar de la captación del agua, insuficiencia del caudal), pero sobre todo por motivos políticos (la dificultad de justificar una medida muy parecida a un trasvase por parte de un ejecutivo contrario a este tipo de solución).

Desestimada la opción Segre-Llobregat, la medida finalmente pactada entre el Gobierno estatal y el Gobierno de la Generalidad fue la aportación de agua proveniente del Ebro. La solución se instrumentó a través del 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. El texto de esta disposición enfatizaba el carácter extraordinario de la medida y su alcance limitado atendiendo tanto al volumen de agua traspasable como al destino de la misma (consumo humano de zonas de la provincia de Barcelona) y al tiempo de vigencia (desaparición de la situación de sequía extrema o puesta en funcionamiento de las plantas desalinizadoras en construcción en Cataluña). Con respecto a la naturaleza de la medida, el citado decreto-ley, basándose en un dictamen de la Abogacía del Estado, no utilizaba el término trasvase ya que las aportaciones de agua a Barcelona no provendrían de detracciones específicas y adicionales del río Ebro sino de los excedentes del Consorcio de Aguas de Tarragona y de la adquisición de derechos a los regantes. El Decreto-ley 3/2008 contemplaba asimismo la construcción urgente –antes de octubre de 2008– de la infraestructura necesaria para asegurar el aporte de agua a Barcelona a través de la conexión del Sistema

del Consorcio de Aguas de Tarragona con el Sistema de Abastecimiento del Ter-Llobregat. Esta obra sería financiada por el Ministerio de Medio Ambiente pero tendría la consideración de inversión estatal en infraestructuras a los efectos de lo previsto en la disposición adicional tercera del Estatuto catalán de 2006. El Decreto-ley 3/2008 entró en vigor el 22 de abril y fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 29 de abril en una votación en la que dos formaciones políticas catalanas se abstuvieron: CiU por considerar que era una medida insuficiente y para subrayar que su alternativa era el trasvase del Ródano; ERC para mostrar su disconformidad con la inclusión de la infraestructura de conexión en las inversiones estatales derivadas de la disposición adicional tercera del Estatuto.

Sin embargo, el Decreto-ley 3/2008 estuvo poco en tiempo en vigor y las medidas previstas en el mismo no tuvieron ocasión de implementarse. Las lluvias caídas en Cataluña en torno al 10 de mayo llevaron al Gobierno de la Generalidad a dictar el Decreto 108/2008, de 15 de mayo, que modificó el Decreto 84/2007, de 3 de abril, y en su virtud a suavizar algunas de las medidas de ahorro de recursos hídricos y sobre todo a pasar el Sistema Ter-Llobregat del nivel de excepcionalidad II al nivel de excepcionalidad I. Con ello y con los acuerdos del Gobierno catalán del día 3 de junio quedaba claro que había desaparecido el presupuesto fáctico que justificó la aprobación del Decreto-ley 3/2008. Por este motivo el Consejo de Ministros acordó el 6 de junio declarar que concurría la causa del cese de vigencia del Decreto-ley 3/2008, acuerdo hecho público mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua.

Desarrollo del Estatuto de Autonomía

En este apartado debe constatarse ante todo que el Tribunal Constitucional no ha dictado sentencia sobre los recursos presentados contra el Estatuto de Cataluña de 2006. La ausencia de acuerdo por el momento entre PSOE y PP para la renovación por parte del Senado de los magistrados con mandato finalizado permite augurar que la composición del Tribunal Constitucional que enjuiciará la constitucionalidad del Estatuto catalán no experimentará cambios. A este dato debe añadirse que el fallecimiento en el año 2008 del Magistrado R. García Calvo, cuya vacante no ha sido todavía cubierta, determina que, para dictar la resolución sobre el recurso planteado por parlamentarios del PP, el Tribunal Constitucional contará únicamente con diez miembros al estar recusado el Magistrado P. Pérez Tremps, cuestión esta última a la que ya se aludió en el *Informe* del año 2007.

Finalmente, en este apartado debe consignarse que, aun cuando el procedimiento no culminara por falta de consenso entre el PSOE y el PP en el trámite parlamentario del Senado, en el año 2008 se aplicó por primera vez la participación autonómica en el proceso de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, prevista inicialmente en el art. 180 del Estatuto catalán de 2006, posteriormente en otros textos estatutarios reformados, e instrumentada normativamente por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, y por la reforma del Reglamento del Senado de noviembre de 2007.

En materia de traspasos a la Generalidad derivados de la aplicación del Estatuto

de 2006 ha continuado la práctica iniciada el año anterior en virtud de la cual la negociación se lleva a cabo en el seno de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado y la formalización se produce en el marco de la Comisión Mixta de Traspasos. Durante el año 2008 se han celebrado dos reuniones de la Comisión Bilateral (enero y julio) y una de la Comisión Mixta (julio) y los traspasos materializados son los siguientes:

– Decreto 232/2008, de 15 de febrero, y Decreto 1386/2008, de 1 de agosto, ambos sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por el Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, en materia de obras hidráulicas.

– Decreto1385/2008, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de comunicaciones electrónicas.

– Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados por el Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

– Decreto 1388/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados por el Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias.

– Decreto 1389/2008, de 1 de agosto, por el que se amplían los medios traspasados por el Decreto 996/1990, de 20 de julio, en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia.

A partir de la relación anterior puede comprobarse que siguen sin concretarse los traspasos de mayor calado en desarrollo del Estatuto del 2006 como los relativos a Cercanías de RENFE, inspección de trabajo y autorizaciones de trabajo para extranjeros. Sobre el primero no hay acuerdo ya que la Generalidad demanda que el traspaso ferroviario vaya acompañado de la suficiente dotación económica, mientras que en los otros dos supuestos la Comisión Bilateral de julio cerró prácticamente la negociación en términos positivos y en principio solamente falta la decisión de la Comisión Mixta para la efectiva materialización del traspaso.

Al margen de la negociación de los traspasos, la Comisión Bilateral, en tanto que marco general de relación entre los gobiernos de la Generalidad y del Estado, ha llevado a cabo actuaciones tales como la negociación de convenios, la consecución de acuerdos sobre intercambio de información en materia de convenios de colaboración y sobre seguimiento de las conferencias sectoriales y un primer examen de la propuesta de la parte catalana en relación con las inversiones del Estado en infraestructuras hasta 2013 en cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto. También debe destacarse que, en aplicación del art. 183.2.f) y disposición final cuarta del Estatuto, la Comisión Bilateral y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales acordaron la creación de un grupo de trabajo integrado por representantes de las dos comisiones para la elaboración de una propuesta sobre los organismos económicos y sociales del Estado en los que la Generalidad puede designar representantes.

Por último, cabe mencionar en este apartado las reuniones celebradas en junio

y octubre por los consejeros autonómicos, responsables en materia de desarrollo estatutario, de las seis comunidades autónomas que aprobaron reformas estatutarias en el periodo 2005-2007 (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León). El objetivo de estas reuniones es tratar problemáticas comunes del desarrollo estatutario, preparar convenios horizontales multilaterales e impulsar la celebración de una conferencia de presidentes autonómicos sin la presencia del Presidente del Gobierno central.

Conflictividad jurídica

El nivel de conflictividad jurídica se circunscribe a siete conflictos de competencia planteados por el Gobierno de la Generalidad ante el Tribunal Constitucional a propósito de las disposiciones estatales siguientes: Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, relativo a la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales; Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, sobre el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas; Decreto227/2008, de 15 de febrero, que establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite; Resolución de 13 de marzo de 2008, del Instituto de las Artes Escénicas y de la Música, por la que se convocan ayudas dentro del programa de espacios escénicos de nueva generación; Resolución de 14 de julio de 2008, de la Dirección General de Inmigración, por la que se convocan subvenciones para habilitación de plazas de alojamiento; Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio y Resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Inmigración, sobre subvenciones para programas a favor de la integración de los inmigrantes; Ordenes Comunicadas de 18 de julio, de 28 de julio y de 30 de julio de 2008, del Ministerio de Fomento, sobre servicios mínimos para determinadas empresas en huelgas en el aeropuerto del Prat.

A la vista de los datos anteriores cabe destacar la continuidad en la litigiosidad en relación con la actividad de fomento del Estado a pesar de la clarificadora jurisprudencia del Tribunal Constitucional en buena medida recogida en el art. 114 del Estatuto catalán de 2006.

Partidos políticos

Los resultados de las elecciones generales mostraron en Cataluña un notable ascenso del PSC que obtuvo el 45,5% de los votos y pasó de 21 a 25 diputados en el Congreso. Por su parte, los partidos autonómicos de izquierda sufrieron significativas pérdidas: ERC logró un total de 3 escaños frente a los 8 de 2004; e ICV vio su representación reducida a la mitad y se quedó con un solo diputado. No hubo grandes cambios para CiU que alcanzó un total de 11 escaños (uno más que en 2004) y para el PPC que consiguió 7 escaños (también uno más que en 2004). Ciutadans, partido inexistente en las elecciones generales de 2004 y que obtuvo tres diputados en las elecciones autonómicas de 2006, no logró obtener escaño en estas elecciones generales de 2008.

La federación de CiU se ha mantenido estable y sin diferencias públicas notorias entre los socios, salvo en lo relativo a la fusión que UDC rechaza. CDC cele-

bró su XV Congreso con la reelección por una muy clara mayoría de A. Mas como secretario general y de F. Puig como número dos del partido. El congreso, aunque no pudo obviar el debate soberanista, trató de presentar a CDC como la opción política capaz de aglutinar las distintas formas de catalanismo configurándose como «la casa grande del catalanismo». Por su parte, UDC celebró su XXIV Congreso con un discurso político hacia la centralidad y la moderación. Con amplio apoyo J. A. Duran i Lleida fue reelegido como presidente del partido y J. M. Pelegrí como secretario general.

Como consecuencia de los resultados adversos de las elecciones generales y de la diversa valoración acerca de la presencia del partido en el Gobierno de la Generalidad, el XXV Congreso de ERC evidenció una crisis interna. Una semana antes del congreso la militancia tuvo que elegir entre cuatro opciones para dirigir el partido: el sector continuista afín a J. L Carod (E. Benach y R. Niubò); el grupo continuista partidario de replantear algún aspecto de la participación de ERC en el Gobierno (J. Puigcercós y J. Ridao); y las dos candidaturas de los sectores críticos y favorables a un abandono o distanciamiento del Gobierno tripartito catalán y a un reforzamiento del discurso independentista (por un lado, J. Carretero y R. Carandell y, por otro, J. Renyer y U. Bertrán). Las elecciones internas dieron el triunfo al tándem Puigcercós-Ridao como presidente y secretario general, respectivamente, con un 37% de los votos, pero pusieron de relieve una división en el partido ya que la candidatura de Carretero logró el 27% de los sufragios, la de Benach el 26% y la de Renyer el 8%. El congreso concluyó con la elección de una dirección ejecutiva con presencia únicamente de los partidarios de Puigcercós y Ridao y con la reafirmación matizada (énfasis en la inmersión lingüística, en el estricto cumplimiento estatutario en materia de financiación y en la respuesta a una eventual sentencia desfavorable del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto) de la apuesta por el Gobierno tripartito en la Generalidad.

El XI Congreso del PSC se celebró en medio de una relación algo tensa con el PSOE. El PSC trató de subrayar su naturaleza de fuerza política federada con PSOE pero con planteamientos o intereses políticos no siempre coincidentes. A este respecto la frase dirigida personalmente y en directo a J. L. Rodríguez Zapatero por el Presidente de la Generalidad y primer secretario del PSC es reveladora: «Los socialistas catalanes te queremos bien, te queremos mucho, pero aún queremos más a Cataluña y a sus ciudadanos». En definitiva, el PSC marcó un perfil propio y anunció firmeza en la negociación del sistema de financiación autonómica. El congreso por abrumadora mayoría reeligió a J. Montilla como Primer Secretario y eligió a I. Molas como nuevo Presidente.

El PPC realizó su XII Congreso bajo fuertes críticas de amplios sectores de la militancia debido a la influencia del PP estatal en la retirada de las candidaturas a la presidencia de D. Sirera, Presidente en ejercicio, y de A. Fernández, ex presidente. Finalmente, el congreso eligió con el 56% de los votos como Presidenta a A. Sánchez-Camacho, ex parlamentaria en las Cortes y en el Parlamento de Cataluña y apoyada por la dirección estatal del partido, frente a M. Nebrera, profesora universitaria con mucha presencia mediática, que obtuvo el 43% de los votos y que capitalizó el voto de la militancia descontenta.

En la IX Asamblea de ICV fue reeligido como presidente J. Saura y fue elegi-

do como nuevo Secretario General J. Herrera. La nueva ejecutiva del partido experimentó un relevo generacional y la orientación política aprobada pretende acentuar el perfil de izquierdas del Gobierno de la Generalidad. Por su parte la fuerza política coaligada electoralmente a ICV, EUiA, reeligió en su V Asamblea Nacional a J. Miralles como Coordinador General.

Disposiciones normativas

Leyes y normas con rango de ley

El número de leyes aprobadas durante el 2008 es idéntico al del 2007, en total el Parlamento catalán aprobó 18 leyes. Las novedades este año están en el aumento de normas emitidas por el Gobierno con rango de ley, en total tres Decretos legislativos y un Decreto-ley.

El objeto de los decretos legislativos, como indica el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 63, puede ser la refundición de textos normativos. Con esta finalidad se dicta el Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Cataluña. La norma tiene como propósito la elaboración de un texto refundido para crear un cuerpo legislativo único que refunda: la Ley 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña, modificada por las Leyes 6/1989, de 25 de mayo, y 13/1993, de 25 de noviembre. Estas normas ya fueron objeto de refundición mediante el Decreto Legislativo 1/1994, que, a su vez, fue modificado por la Ley 4/2000, de 26 de mayo, y por la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, ambas de medidas fiscales y administrativas, y, recientemente, por la Ley 14/2006, de 27 de julio, de las Cajas de Ahorros. Por otra parte, esta norma es desarrollada por el Decreto 164/2008, de 26 de agosto, por el que se regulan la composición y el funcionamiento de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros de Cataluña.

El Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, y en el se refunden las siguientes leyes: Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales; la parte vigente de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales, y las modificaciones contenidas en la Ley 12/2006, de 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente y de modificación de las leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, del acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades con incidencia ambiental.

La tercera manifestación de la legislación delegada es el Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña. La norma refunde la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y financieras; los preceptos que se incluyen sobre esta materia en la Ley 2/2007, del 5 de junio; así como la actualización de los importes de las tasas de cuantía fija prevista en la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2008.

Entre las normas con rango de ley aparece también el Decreto-ley 1/2008, de 1

de julio, de medidas urgentes en materia fiscal y financiera. El supuesto de hecho habilitante invocado para satisfacer la exigencia del art. 64 del Estatuto es la urgencia normativa en dar respuesta a la desaceleración económica que experimenta Cataluña. Las medidas previstas son tres: el incremento del límite de endeudamiento del Instituto Catalán de Finanzas hasta llegar a los 4.000.000.000 de euros; el aumento de la capacidad del Gobierno para avalar valores de renta fija emitidos por fondos de titulización de activos para pequeñas y medianas empresas de las entidades financieras; la deducción del 1,5 del tramo autonómico del IRPF por rehabilitación de vivienda habitual.

Pasando al ejercicio de la función legislativa por parte del Parlamento, la Cámara aprobó, durante el 2008, dos importantes leyes de organización institucional: la primera, en desarrollo directo del Estatuto de 2006, es la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno; la segunda, derivada de las conclusiones de la comisión parlamentaria de investigación del año 2005 sobre el hundimiento en el barrio del Carmelo de Barcelona, es la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña.

La Ley 13/2008 es por su ámbito material la más relevante de las leyes institucionales, deroga totalmente la Ley 3/1982, de 23 de marzo, y, a diferencia de ésta y en estricto cumplimiento de las reservas normativas efectuadas por el Estatuto de 2006, circunscribe su regulación a la Presidencia y al Gobierno de la Generalidad, dejando la regulación del Parlamento para el Reglamento parlamentario. La posición preeminente del Presidente, ya presente en el Estatuto, se ve reforzada por la ley ya que se le atribuyen en toda circunstancia, es decir, aunque haya designado Consejero Primero o Vicepresidente, las funciones de establecer las directrices de la acción de gobierno, la convocatoria y la Presidencia del Gobierno, la coordinación del programa normativo del ejecutivo y la determinación por decreto del número, la denominación y el ámbito de competencias de los departamentos en que se organiza el Gobierno. Como acaba de apuntarse, la Ley 13/2008, contempla con carácter potestativo y excluyente el nombramiento por parte del Presidente de las figuras del Consejero Primero del Gobierno y del Vicepresidente del Gobierno. La primera tiene reconocimiento estatutario y la segunda adquiere ahora rango legal y un perfil más preciso ya que fue introducida por decreto en el año 2006 con ocasión de la designación de J. L. Carod (ERC) como Consejero del Departamento de la Vicepresidencia. En cualquier caso la Ley 13/2008 no potencia especialmente ni la figura del Consejero Primero ni la del Vicepresidente habida cuenta de las facultades que en toda circunstancia ostenta el Presidente. Tienen atribuidas funciones de coordinación y de suplencia y las diferencias principales entre ambos son, por un lado, que el Vicepresidente debe ser titular de un departamento y el Consejero Primero no puede estar al frente de ninguna consejería y, por otro, que el Consejero Primero tiene como competencia propia el despliegue de las directrices generales de la acción de gobierno, mientras que el Vicepresidente solamente puede tener esta facultad por delegación del Presidente. Otros aspectos destacados de la ley son los siguientes: la previsión del ejercicio de la potestad reglamentaria *ad extra* por parte de los consejeros si una norma con rango de ley o un decreto les autoriza de forma expresa; las limitadas atribuciones del Gobierno en funciones; y el aumento de las firmas para presentar una moción de censura que pasa a una quinta parte de los diputados o a dos grupos parlamentarios.

Por su parte, la Ley 14/2008 crea la Oficina Antifraude de Cataluña con la finalidad de prevenir e investigar posibles casos de uso ilegal de fondos públicos en el ámbito del sector público de Cataluña con inclusión de los entes locales. Se trata de una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar e independencia de las Administraciones Públicas. Para reforzar dicha independencia la Oficina Antifraude se adscribe al Parlamento que nombra a su director a propuesta del Gobierno por mayoría de tres quintos. Como ya advirtió el Consejo Consultivo de la Generalidad en su Dictamen 289, de 5 de agosto de 2008, le puede resultar complejo a la Oficina Antifraude delimitar su propio espacio de actuación frente a instituciones como el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Cuentas y el Síndic de Greuges, o los servicios de Intervención de la propia Administración. Además, la ley prevé que la Oficina Antifraude cese en las investigaciones de un caso cuando sobre el mismo inicie un procedimiento el Poder Judicial o el Ministerio Fiscal para determinar su relevancia penal. Por otro lado, ha generado dudas sobre la efectiva independencia de la Oficina Antifraude con respecto al Gobierno el hecho de que a las escasas semanas de la aprobación de la ley se haya procedido a su reforma aprovechando la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas financieras. Dicha reforma establece que, cuando en una investigación de la Oficina Antifraude estén implicados recursos presupuestarios de la Generalidad, la entidad deberá informar al Consejero de Economía para que éste nombre representantes de su Departamento que colaboren en la investigación.

El segundo bloque normativo se proyecta sobre derecho civil. Por una parte, la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo y, por otra, las nuevas aportaciones para completar la codificación civil catalana de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, y la Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones.

La Ley 1/2008 actualiza el contrato de cultivo a los cambios de los últimos años. Los contratos de cultivo tienen por finalidad la cesión onerosa del aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal de una finca rústica. Se regula el contrato de arrendamiento rustico y los contratos de aparcería. Una de las novedades de la legislación radica en la creación de la Junta de Arbitraje y Mediación para los Contratos de Cultivo.

La Ley 4/2008, del libro tercero del Código Civil de Cataluña relativo a las personas jurídicas, regula los atributos esenciales de la personalidad jurídica, establece las normas básicas de actuación y representación y fija el régimen contable y documental de las personas jurídicas. La norma incluye también la normativa sobre del régimen jurídico de las asociaciones y de las fundaciones.

La Ley 10/2008, del libro cuarto del Código Civil de Cataluña relativo a las sucesiones, contiene las disposiciones generales de la sucesión por causa de muerte y en especial se regula la capacidad sucesoria, en donde cabe destacar la ampliación de los supuestos de indignidad e inhabilidad sucesoria. En relación a la sucesión testada se suprime el testamento ordinario ante párroco y se dota de rango legal a la doctrina jurisprudencial sobre los testamentos hológrafos. La regulación de la sucesión contractual y las donaciones por causa de muerte incluye una de las novedades más importantes de la ley: se admite la realización de atribu-

ciones particulares, equivalentes a los legados en la sucesión testamentaria, y la sucesión contractual se desliga del contexto matrimonial. Sobre la sucesión intestada se reconocen derechos sucesorios al conviviente en unión estable de pareja.

El siguiente conjunto normativo se refiere a materias relacionadas con la cultura y el arte. En este apartado se encuentran la Ley 6/2008, de 13 de mayo, del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes y la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2008, de 13 de mayo, del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes.

La Ley 6/2008 regula el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes, entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que tiene como objetivo principal asesorar al Gobierno en el conjunto de la política cultural y organizar la política de apoyo y promoción de la creación artística. Se establecen sus funciones específicas, sus órganos de gobierno y su régimen económico y financiero. Por su parte, la Ley 17/2008 tiene como finalidad realizar algunas aclaraciones respecto de la Ley 16/2008, sobre el estatuto personal de los miembros y el régimen de incompatibilidades previsto para los miembros del Plenario.

Otro relevante apartado de la actividad legislativa se refiere a cuestiones de industria y de energía. Así, la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, establece las condiciones generales de la seguridad industrial y la responsabilidad de los agentes. Crea la Agencia Catalana de Seguridad Industrial. Regula, por remisión a la Directiva 1996/82/CE, de 9 de diciembre, la seguridad en las actividades industriales que pueden producir accidentes graves y las limitaciones urbanísticas en su entorno. Establece el régimen de los operadores de la inspección en materia de seguridad industrial y fija el control de la Administración en materia de seguridad industrial.

Por su parte, como consecuencia normativa de la crisis en las infraestructuras eléctricas que padeció Cataluña durante el 2007, cuestión ya reseñada en el *Informe* correspondiente a dicho año, se aprobó la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico. La norma tiene por objeto la regulación, la garantía y la calidad del suministro de energía eléctrica en Cataluña. Se establece un conjunto de derechos y las obligaciones tanto para los consumidores y usuarios, como para las empresas eléctricas. Además se regulan los planes generales y anuales de inversión; los criterios de diseño de las instalaciones eléctricas; el régimen de mantenimiento preventivo y de inspecciones de las instalaciones de transporte y de distribución eléctrica; así como el régimen de infracciones y sanciones derivado de la aplicación de la Ley.

En materia de medio ambiente, la Ley 8/2008, de 10 de julio, contiene la normativa sobre la financiación de las infraestructuras de gestión de residuos municipales y para el cumplimiento de dichas actuaciones se crea el Fondo de gestión de residuos. Además, se establece el régimen jurídico de los cánones que gravan la disposición del desperdicio de los residuos municipales. Por otro lado, la Ley 9/2008, de 10 de julio, de modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, tiene como objetivo incluir nuevos mecanismos para optimizar la planificación en la gestión de los residuos y armonizar el ordenamiento jurídico catalán con la normativa estatal y europea. La norma reorganiza la Agencia de Residuos de Cataluña y crea el Plan territorial sectorial de infraestructuras

de gestión de residuos municipales. Se determinan los supuestos en los que es posible suspender los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo y se establecen normas sobre la recogida selectiva de los residuos municipales para toda la población de Cataluña.

El deporte es objeto de tratamiento legislativo a través de la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte. Las principales previsiones de esta ley son: la adaptación al Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se crea el Catálogo nacional de cualificaciones profesionales; la regulación de los aspectos esenciales del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, de las competencias asociadas a las mismas y de las titulaciones o las acreditaciones necesarias para ejercerlas.

En el ámbito de la protección de la mujer y la lucha contra la violencia de género se encuentra la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. La norma crea la Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres en situaciones de violencia machista. Regula la prevención, la detección y la erradicación de la violencia con especial énfasis en las actuaciones de sensibilización social y además establece un conjunto de derechos para las mujeres de tipo asistencial y reparativo.

Por último, aparecen un conjunto de leyes sobre modificaciones puntuales de legislación aprobada en años anteriores. Así, la Ley 2/2008, de 11 de abril, de modificación de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad; y la Ley 11/2008, de 31 de julio, de modificación de la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras.

Las cambios normativos que realiza la Ley 2/2008 a la regulación del cuerpo de policía de la Generalidad de Cataluña se refieren al régimen jurídico del personal facultativo y técnico integrante del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. Concretamente, se crean dos nuevas categorías, la facultativa y la técnica, dentro de la nueva escala denominada «de apoyo». Esta modificación permite a dichos funcionarios ejercer sus derechos sindicales mediante la elección de una representación al Consejo de la Policía.

La Ley 11/2008 atribuye a las diputaciones, o a los entes supramunicipales que las sustituyan, la titularidad de las carreteras de la red local en sus ámbitos territoriales respectivos; fija un mecanismo más ágil para la modificación de la red de carreteras y profundiza en el control sobre la publicidad en las carreteras.

Decretos

Dentro de las disposiciones relativas a la organización institucional pueden consignarse diversos decretos de distinto alcance y ámbito: en el Departamento de la Presidencia, el Decreto 93/2008, de 29 de abril, regula la nueva estructura del mismo a través de seis unidades directivas (Secretaría General de la Presidencia, Secretaría del Gobierno, Gabinete Jurídico de la Generalidad, Secretaría para la Unión Europea, Delegación del Gobierno en Madrid y Secretaría General Adjunta); sobre función pública, el Decreto 138/2008, de 8 de julio, regula las indemnizaciones por razón del servicio, y el Decreto 202/2008, de 14 de octubre,

regula los ámbitos funcionales en la Administración de la Generalidad de Cataluña; en materia de Seguridad privada, el Decreto 216/2008, de 4 de noviembre, de modificación del Decreto 272/1995, de 28 de septiembre, de regulación del ejercicio de competencias en este sector; en cuanto al régimen jurídico de órganos administrativos de la Generalidad, el Decreto 145/2008, de 15 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Memorial Democrático, el Decreto 29/2008, de 29 de enero, de organización y funcionamiento del Consejo de Relaciones Laborales y el Decreto 227/2008, de 18 de noviembre, de creación y regulación del Observatorio del Trabajo; en el ámbito del gobierno local, el Decreto 69/ 2008, de 1 de abril, regula sistema de compensaciones económicas a favor de los ayuntamientos para que abonen retribuciones a determinados cargos electos locales; en la Administración de Justicia, el Decreto 121/2008, de 25 de junio, por el que se constituye la Comisión Mixta de secretarios y secretarias judiciales y representantes del Departamento de Justicia de Cataluña.

En materia de archivos y documentos están los Decretos 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos y el Decreto 183/2008, de 9 de septiembre, del procedimiento para la restitución a las personas físicas o jurídicas de carácter privado de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil.

En el terreno educativo se han dictado un conjunto de Decretos que vienen a dar desarrollo a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. Así, el Decreto 24/2008, de 29 de enero, por el que se establece la ordenación curricular de las enseñanzas de danza de grado profesional y se regula su prueba de acceso; el Decreto 25/2008, de 29 de enero, por el que se establece la ordenación curricular de las enseñanzas de música de grado profesional y se regula la prueba de acceso; el Decreto 142/2008, de 15 de julio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del bachillerato; el Decreto 181/2008, de 9 de septiembre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil.

En materia sanitaria se dictaron el Decreto 37/2008, de 12 de febrero, por el que se regula el Mapa sanitario, socio sanitario y de salud pública; y el Decreto 90/2008, de 22 de abril, por el que se regulan las prácticas de tatuaje, micropigmentación y piercing, así como los requisitos higiénico-sanitarios que tienen que cumplir los establecimientos donde se realizan estas prácticas.

Para el desarrollo de la acción exterior de la Generalidad se dictaron varios decretos: el Decreto 42/2008, de 4 de marzo, por el que se regula la coordinación ejecutiva de la acción exterior del Gobierno de la Generalidad; el Decreto 49/2008, de 11 de marzo, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en Francia; el Decreto 50/2008, de 11 de marzo, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en el Reino Unido; el Decreto 51/2008, de 11 de marzo, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en Alemania; el Decreto 179/2008, de 9 de septiembre, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en los Estados Unidos de América. Asimismo, en virtud de la Ley 13/2008, el Decreto 255/2008, de 23 de diciembre, creó el Comisionado de Asuntos Exteriores, adscrito al Departamento de la Vicepresidencia, atribuyendo al titular del cargo la denominación de viceconsejero.

En materia de vivienda, el Decreto 153/2008, de 29 de julio, crea la Comisión Interdepartamental para la aplicación del Pacto Nacional para la Vivienda y el Decreto 235/2008, de 2 de diciembre, supone la tercera modificación del Decreto 455/2004, de 14 de diciembre, de regulación del Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña. Con el objetivo de fomentar la oferta de vivienda en alquiler se dicta el Decreto 54/2008, de 11 de marzo, por el que se establece un régimen de coberturas de cobro de las rentas arrendaticias de los contratos de alquiler de viviendas, y el Decreto 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula la vivienda concertada y la vivienda de alquiler con opción a compra. Sobre urbanismo destaca el Decreto 102/2008, de 6 de mayo, de creación del Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción.

Dentro de las medidas destinadas a las políticas sociales cabe señalar el Decreto 86/2008, de 15 de abril, de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, cuya pretensión es contribuir a la integración de la población inmigrante, y también el Decreto 151/2008, de 29 de julio, donde se regula la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009.

En materia de medio ambiente se encuentran el Decreto 222/2008, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del área protegida de las islas Medes y el Decreto 172/2008, de 26 de agosto, de creación del Catálogo de flora amenazada de Cataluña.

Finalmente, en el capítulo económico el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, adopta medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica y el Decreto 137/2008, de 8 de julio, aprueba la clasificación catalana de actividades económicas 2009.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2008 y a 31-XII-2008:

Grupo Parlamentario Convergència i Unió: 48

Grupo Parlamentario Socialista-Ciutadans pel Canvi: 37

Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya: 21

Grupo Parlamentario Popular de Catalunya: 14

Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 12

Grupo Parlamentario Mixt[1]: 3

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 15

Presidente de la Generalidad y Departamento de la Presidencia: José Montilla (PSC)

Vicepresidente del Gobierno de la Generalidad y Departamento de la Vicepresidencia: Josep-Lluís Carod-Rovira (ERC)

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación: Joan Saura (ICV-EUiA)

Departamento de Economía y Finanzas: Antoni Castells (PSC)

Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas: Jordi Ausàs (ERC)

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Joaquim Nadal (PSC)

Departamento de Justicia: Montserrat Tura (PSC)

Departamento de Educación: Ernest Maragall (PSC)

Departamento de Cultura y Medios de Comunicación: Joan Manuel Tresserras (independiente ERC)

1. Integrado por los representantes del partido Ciutadans-Partit de la Ciutadania.

Departamento de Salud: Marina Geli (PSC)

Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural: Joaquim Llena (PSC)

Departamento de Trabajo: Mar Serna (independiente PSC)

Departamento de Innovación, Universidades y Empresa: Josep Huguet (ERC)

Departamento de Acción Social y Ciudadanía: Carme Capdevila (ERC)

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda: Francesc Baltasar (ICV-EUiA)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: SCC, ERC, ICV-EUiA: 70 diputados

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones: PSC (8 miembros), ERC (5 miembros), ICV-EUiA (2 miembros)

Cambios en el Gobierno

Decreto 47/2008, de 11 de marzo, de cese del señor Joan Puigcercós i Boixassa como consejero de Gobernación y Administraciones Públicas (DOGC 5089 de 12.03.08)

Decreto 48/2008, de 11 de marzo, por el que se nombra al señor Jordi Ausàs i Coll consejero de Gobernación y Administraciones Públicas (DOGC 5089 de 12.03.08)

Decreto 230/2008, de 2 de diciembre, por el que se nombra al señor Josep-Lluís Carod-Rovira vicepresidente del Gobierno (DOGC 5271 de 03.12.08)

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Moción 20/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre las relaciones con la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (DSPC-P 41 de 23.01.08, BOPC 203 de 24.01.08).

Moción 21/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la política del agua (DSPC-P 41 de 23.01.08, BOPC 203 de 24.01.08).

Resolución 126/VIII del Parlamento de Cataluña, de defensa de la política lingüística escolar (BOPC 209 de 11.02.08; DSPC-P 42 de 06.02.08).

Moción 22/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el trazado del tren de alta velocidad por Barcelona (DSPC-P 43 de 07.02.08; BOPC 209 de 11.02.08).

Rechazo de la Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la política del agua (BOPC 206 de 30.01.08; DSPC-P 43 de 07.02.08).

Rechazo del Procedimiento para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (DSPC-P 44 de 20.02.08).

Moción 23/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre les políticas de escolarización de los alumnos procedentes de países extranjeros (DSPC-P 45 de 21.02.08; BOPC 217 de 25.02.08)

Resolución 156/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que representarán a la Generalidad en el Senado (comparecencias DSPC-C 255 d'11.03.08; BOPC 229 de 17.03.08; DOGC 5101 de 01.04.08; DSPC-P 46 de 12.03.08).

Moción 24/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la política económica y fiscal (DSPC-P 46 de 12.03.08; BOPC 229 de 17.03.08).

Moción 25/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre medidas relativas a la evolución de la situación económica (DSPC-P 46 de 12.03.08; BOPC 229 de 17.03.08).

Comparecencia del presidente de la Generalidad ante la Comisión de Asuntos Institucionales para informar sobre la última modificación del Gobierno (DSPC-C 259 de 13.03.08).

Resolución 173/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se designa una senadora que representará a la Generalidad en el Senado (comparecencias DSPC-C 280 de 09.04.08; BOPC 248 de 21.04.08; DOGC 5131 de 15.05.08; DSPC-P 48 de 16.04.08).

Moción 27/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el acceso informàtico a las carpetas de salud y a los historiales clínicos sobre el despliegue general del sistema de receta electrónica (DSPC-P 49 de 17.04.08; BOPC 248 de 21.04.08).

Moción 28/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre las actuaciones previstas con relación a la sequía y la política del agua (DSPC-P 49 de 17.04.08; BOPC 248 de 21.04.08).

Moción 29/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas en materia de dependencia (DSPC-P 52 de 21.05.08; BOPC 269 de 26.05.08).

Moción 30/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la política en materia de agua (DSPC-P 52 de 21.05.08; BOPC 269 de 26.05.08).

Moción 31/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la Oficina Presupuestaria del Parlamento y la difusión de información sobre las finanzas de la Generalidad (DSPC-P 52 de 21.05.08; BOPC 269 de 26.05.08).

Moción 33/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el despliegue del Estatuto (DSPC-P 53 de 04.06.08; BOPC 278 de 09.06.08).

Rechazo de la Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre las últimas actuaciones en relación con la sequía (BOPC 281 de 11.06.08; DSPC-P 55 de 19.06.08).

Rechazo de la Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la política en materia de agua (BOPC 281 de 11.06.08; DSPC-P 55 de 19.06.08).

Moción 34/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas de lucha contra la crisis económica (DSPC-P 58 de 17.07.08; BOPC 307 de 21.07.08).

Moción 35/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la política de inmigración (DSPC-P 58 de 17.07.08; BOPC 307 de 21.07.08).

Moción 36/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el incremento de los recursos para las políticas formativas y el traspaso de las competencias en materia de inspección de trabajo (DSPC-P 58 de 17.07.08; BOPC 307 de 21.07.08 p. 15)

Resolución 286/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se convalida el Decreto ley de medidas urgentes en materia fiscal y financiera (BOPC 307 de 21.07.08; DOGC 5181 de 25.07.08; DSPC-P 57 de 16.07.08).

Comparecencia del Presidente de la Generalidad ante el Pleno para informar sobre el proceder del Gobierno ante la situación económica (DSPC-P 57 de 16.07.08).

Propuesta de designación de candidatos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional (BOPC 326 de 01.10.08; DSPC-C 379 de 26.09.08).

Resolución 301/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (BOPC 329 de 08.10.08; DSPC-P 61 de 02.10.08).

Moción 37/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la inclusión de los derechos lingüísticos en el conjunto de los derechos humanos (DSPC-P 63 de 23.10.08; BOPC 337 de 27.10.08).

Moción 38/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la aplicación de la Ley del Estado 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (DSPC-P 65 de 13.11.08; BOPC 353 de 17.11.08).

Moción 39/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre les políticas de reactivación del sector productivo catalán (DSPC-P 65 de 13.11.08; BOPC 353 de 17.11.08).

Moción 40/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la crisis económica (BOPC 361 de 01.12.08).

Rechazo de la Propuesta para presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de supresión de la limitación a los complementos autonómicos de las pensiones no contributivas (DSPC-P 69 de 17.12.08; BOPC 378 de 22.12.08).

Moción 42/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la crisis económica en los sectores agrícola y ganadero (DSPC-P 70 de 18.12.08; BOPC 378 de 22.12.08).

Moción 43/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre los despidos colectivos en expedientes de regulación de empleo (DSPC-P 70 de 18.12.08; BOPC 378 de 22.12.08)

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Ninguna.

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 285, emitido el 29 de enero de 2008, en relación con la Ley del Estado 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOPC 208 de 06.02.08).

Dictamen núm. 286, emitido el 29 de enero de 2008, sobre la Ley orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (BOPC 208 de 06.02.08).

Dictamen núm. 288, emitido el 5 de agosto de 2008, en relación con el Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, al que acompañan dos votos particulares (BOPC 314 de 12.08.08).

Dictamen núm. 289, emitido el 5 de agosto de 2008, en relación con el Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de creación de la Oficina Antifraude de Cataluña (BOPC 314 de 12.08.08).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 287, solicitado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en relación con la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Resolución 141/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2004 (presentación de la cuenta DSPC-C 227 de 22.01.08; dictamen BOPC 207 de 04.02.08; aprobación BOPC 217 de 25.02.08, DOGC 5079 de 27.02.08, DSPC-P 44 de 20.02.08).

Memoria anual de actividades y Cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio 2007 (BOPC 256 de 05.05.08; conocimiento del informe BOPC 278 de 09.06.08).

Resolución 344/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2005 (publicación de la cuenta BOPC 287 de 20.06.08; presentación DSPC-C 422 de 11.11.08; dictamen BOPC 357 de 24.11.08; aprobación BOPC 361 de 01.12.08, DOGC 5291 de 07.01.09, DSPC-P 66 de 26.11.08).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 2/2005, relativo a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al 2004 (BOPC 209 de 11.02.08; presentación DSPC-C 285 de 15.04.08; conocimiento BOPC 312 de 31.07.08).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña.

Debate en comisión: DSPC-C 226 de 21.01.08

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre los sistemas penitenciarios europeos.

Debate en comisión: DSPC-C 262 de 25.03.08

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre la gestión municipal del empadronamiento de los inmigrantes (BOPC 198 de 18.01.08).

Debate en comisión: DSPC-C 274 de 07.04.08

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento correspondiente al año 2007 (BOPC 220 de 29.02.08).

Debate en comisión: DSPC-C 295 de 28.04.08

Debate en el Pleno: DSPC-P 50 de 07.05.08

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre la segregación escolar en Cataluña (BOPC 272 de 30.05.08).

Debate en comisión: DSPC-C 393 de 13.10.08

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

Rasgos generales

El año 2008 no ha tenido demasiados aspectos destacables en la Comunitat Valenciana, tanto desde el punto de vista de los acontecimientos políticos como de los eventos sociales.

Por lo que se refiere a la producción legislativa hay que destacar que han sido diecisiete las leyes aprobadas, lo cual supone una cifra realmente alta y, sobre todo, que se aprueba el primer Decreto-ley por parte del Gobierno valenciano en uso de la posibilidad que el nuevo Estatuto de Autonomía ofrece en su art. 44.4.

Desde el punto de vista de la actividad de los partidos políticos cabe indicar que la falta de liderazgo en el seno de Partit Socialista del País Valencià-PSOE, continua a lo largo del año 2008 con la expectativa de la persona que va a ocupar la Secretaría General, dado que desde la dimisión de Joan Ignasi Pla el partido ha estado dirigido por una gestora. Llegado el Congreso después del verano, es elegido Jorge Alarte, Alcalde de Alaquàs, como nuevo Secretario General con sólo veinte votos de diferencia con la otra candidatura, lo que pone de relieve los problemas que atraviesan los socialistas de la Comunitat Valenciana.

Por parte de la Coalición Esquerra Unida-Bloc-Verds.IR: Compromís, los problemas que se venían arrastrando desde el inicio de la legislatura dieron lugar el año 2007 a la destitución como portavoz y expulsión del grupo parlamentario de quien hasta ese momento había sido su representante Glòria Marcos, perteneciente a Esquerra Unida.

El proceso de expulsión ya en 2008 acaba con la constitución de una agrupación de diputados no adscritos al que pasan a incorporarse a finales de año, tanto Glòria Marcos como otros dos diputados de Esquerra Unida, quedando por tanto el grupo de Compromís reducido a cuatro diputados, los dos del Bloc Nacionalista Valencià a los que no ha afectado como partido toda esta crisis y otros dos diputados que pertenecían también a Esquerra Unida.

En cuanto a los acontecimientos sociopolíticos más destacados durante el año 2008, hay que destacar toda la polémica desatada al inicio del curso escolar 2008-2009, con la orden de la Conselleria de Educación en el sentido de que la nueva asignatura de educación para la ciudadanía se imparta en inglés en todos los centros públicos, lo que lleva a situaciones en las que la clase al no haber profesorado suficiente es impartida por un profesor en valenciano o castellano y simultáneamente por otro profesor es traducida al inglés. Esta situación provoca todo

un conflicto que acaba a finales de año con la suspensión de la aplicación de este criterio por parte de la Conselleria de Educación que establece que a partir de ese momento y en lo que resta del curso escolar, la asignatura se puede impartir en valenciano o castellano también.

Por otro lado está el contrato de integración de los inmigrantes que se establece como consecuencia de la aplicación de la Ley 15/2008, de 15 de diciembre, de integración de las personas emigrantes en la Comunitat Valenciana que se formalizó en un «compromiso de integración».

Finalmente como gran evento de carácter social que se realiza durante el año 2008 es de destacar la celebración en Valencia del Gran Premio de Fórmula 1, que se celebra en un circuito urbano por las calles de la ciudad, el día 24 de agosto.

Leyes de la Generalitat Valenciana

Con relación a las leyes hay que indicar que han sido un total de diecisiete las leyes aprobadas a lo largo del año 2008, a las que hay que añadir el primer Decreto que, al amparo de lo establecido en el art. 44.4 del Estatuto ha sido supuesto el ejercicio por parte del Gobierno valenciano de esta nueva posibilidad normativa que regula el nuevo Estatuto de Autonomía, que además es el primero que recoge esta posibilidad.

El conjunto de los dieciocho textos puede englobarse en siete grupos de normas: reguladoras de la tabla de derechos prevista en el nuevo Estatuto de Autonomía, leyes relacionadas con aspectos sanitarios, materia universitaria, colegios profesionales, economía, y un último capítulo de otras leyes.

Reguladoras de derechos

Son cinco las leyes reguladoras de derechos que han sido aprobadas durante el año 2008.

La Ley 8/2008, de 20 de junio, de los Derechos de Salud de Niños y Adolescentes. Consta de 26 artículos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El objeto de la Ley es garantizar, de forma integrada, los derechos de salud de niños y adolescentes. Se estructura en tres títulos, uno de carácter general referente al objeto y el ámbito de la Ley, delimitándose concretamente las edades de aplicación, así como una declaración de derechos generales.

En el Título I se regulan los derechos específicos que se refieren al nacimiento y lactancia; la prevención de enfermedades y promoción de la salud; la salud en el medio escolar; la atención sanitaria pediátrica; la información, la participación y la elección; la atención especial a los adolescentes entre 13 y 18 años; y al hecho de que puedan desarrollarse en un medio ambiente saludable.

Por último, el Título II regula los derechos de niños y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad y que se refieren concretamente a los casos de disca-

pacidad y enfermedades crónicas; a los portadores del VIH; a los que se encuentran en situación de desprotección social; y a la regulación de la prevención, detección y atención al maltrato infantil.

En segundo lugar está la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Consta de 26 artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El objeto de la Ley es regular y fomentar la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana, así como promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

La Ley viene a desarrollar los arts. 1.3 y 9.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Se estructura en tres títulos, en el primero se recogen los aspectos generales de la Ley, como son el objeto, finalidad, ámbito de aplicación y definiciones.

En el Título II se regula el derecho a la información para la participación ciudadana que posibilite el conocimiento de la ciudadanía sobre la actividad de la administración pública valenciana y le ayude a formarse una opinión. Además, en este título se recoge el estatuto de las ciudadanas y los ciudadanos desde el punto de vista de la participación ciudadana e igualmente prevé el uso de la tecnología para ampliar los cauces de relación entre instituciones públicas y ciudadanía y de la ciudadanía entre sí, en el marco de la sociedad de la información y del conocimiento.

En relación a este último aspecto hay que destacar que los instrumentos de participación ciudadana que recoge la Ley son la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos.

Finalmente, en el Título III se contemplan las medidas de fomento de la participación ciudadana destacando las fórmulas de apoyo mutuo entre entidades y ciudadanos que faciliten el intercambio de datos, servicios de apoyo y asesoramiento y otras actividades que sirvan para la que la actuación de las entidades ciudadanas sea efectiva.

En tercer lugar nos encontramos con la Ley 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, que, de alguna manera es un complemento de la Ley 8/2008, que hemos comentado anteriormente. Esta larga Ley consta de 185 artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Con relación a su enunciado hay que destacar que la disposición adicional segunda de la Ley aprobada, modifica a su vez el art. 31 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como el art. 37, de la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de Personas con Discapacidad.

Por otro lado la disposición derogatoria de la Ley deroga entre otras disposiciones la Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Infancia.

La Ley tiene como objeto de manera concreta los siguientes aspectos: el reconocimiento y la protección de los derechos básicos del menor, especialmente los

contenidos en la «Carta de Derechos del Menor de la Comunitat Valenciana», concibiendo a los menores como sujetos activos de derechos; el establecimiento del conjunto de medidas, estructuras, recursos y procedimientos para la efectividad de la protección social y jurídica del menor en situación de riesgo o de desamparo y para la efectividad de la aplicación de la Ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores; las medidas de coordinación y colaboración de las distintas administraciones públicas y entidades colaboradoras, en el ámbito de la protección integral del menor y de la familia; la creación del Observatorio Permanente de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana; la creación del Comisionado del Menor de la Comunitat Valenciana que adopta la denominación de Comisionado-Pare d'Òrfens; y, por último, el régimen sancionador de todas las materias reguladas en la Ley.

En cuarto lugar encontramos la Ley 13/2008, de 8 de octubre, reguladora de los Puntos de Encuentro familiar de la Comunitat. Consta de 15 artículos y dos disposiciones finales. Parte de la idea de que los menores que viven separados de sus progenitores y familiares tienen derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ellos de forma regular, siempre que ello no resulte contrario a sus superiores.

Tiene por objeto regular los denominados puntos de encuentro familiar que presten la administración de la Generalitat y las entidades locales de la Comunitat Valenciana, así como las entidades públicas y privadas, que colaboren en la prestación del servicio en el territorio de la Comunitat Valenciana.

Se denomina punto de encuentro familiar al servicio especializado en el que se presta atención profesional para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación, divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, hasta que desparezcan las circunstancias que motivan la necesidad de utilizar este recurso. Por ello, la Ley indica que el punto de encuentro familiar es un servicio social gratuito, universal y especializado, al que se accederá por resolución judicial o administrativa, el cual facilitará el derecho de los menores a relacionarse con ambos progenitores y/u otros parientes o allegados y su seguridad en dichas relaciones, mediante una intervención temporal de carácter psicológico, educativo y jurídico por parte de profesionales debidamente formados, al objeto de normalizar y dotar a aquellos de la autonomía suficiente para relacionarse fuera de este servicio.

La Ley se dicta en desarrollo del art. 9 de la Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y tiene en cuenta igualmente las recomendaciones del Consejo de Europa, del Consejo de Ministros de los Estados miembros, de 21 de enero del 98 y el art. 39.1 de la Constitución Española y 10.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

El Título preliminar de la Ley se refiere al concepto de punto de encuentro familiar, establece su objeto y ámbito de actuación, así como sus principios rectores que son el interés del menor, la neutralidad, la confidencialidad, la subsidiariedad y la especialización.

Además la Ley se estructura en cuatro títulos, el primero referido a las personas beneficiarias y usuarias así como a sus derechos y obligaciones, a la coordi-

nación que debe existir entre las entidades derivantes y los propios puntos de encuentro familiar.

El Título II describe los tipos de actuación que se deben prestar en los puntos de encuentro familiar, la gratuidad del recurso, los registros que deben llevar, así como las causas por las que se podrá suspender o finalizar la prestación del servicio.

El Título III dispone la creación de un registro público de puntos de encuentro familiar y el Título IV prevé el régimen sancionador aplicable.

Finalmente dentro de estas normas reguladoras de los derechos a los que se refiere el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, nos encontramos con la Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana. Consta de 66 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. El objeto de la Ley es la regulación, promoción y fomento de las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico y benéfico asistencial, de voluntariado social y semejante, cuyo ámbito principal de actuación sea la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo establecido en el referido art. 49.1.23 del Estatuto de Autonomía.

De acuerdo con este objeto el modelo asociativo de la Comunitat Valenciana sienta como criterios informadores de su aplicación la consecución de los siguientes fines: a) la promoción del movimiento asociativo; b) la protección institucional del asociacionismo valenciano; c) la modernización de instrumentos de organización, coordinación y funcionamiento; y d) el fomento de las asociaciones de interés público para la Comunitat Valenciana.

La Ley se estructura en tres títulos divididos en diversos capítulos y secciones. El Título I, en el que se define el marco institucional de las asociaciones, se divide a su vez en cuatro capítulos referidos al objeto, modelo asociativo, relaciones ínter administrativas y utilización de las tecnologías de la información y comunicación para las asociaciones.

El Título II referido a la protección y promoción del asociacionismo valenciano, se estructura en cuatro capítulos sobre las cuestiones relativas al régimen jurídico, los derechos de las personas asociadas, la creación del Consejo Valenciano de Asociaciones y los Consejos Sectoriales y la promoción del asociacionismo valenciano.

Finalmente el Título III se refiere a la organización y funcionamiento, recogiendo previsiones que alcanzan a la asamblea general y al órgano de representación, régimen de disolución y liquidación y la creación de un registro de asociaciones de la Comunitat Valenciana.

Aspectos sanitarios

Al margen de la Ley 8/2008, de 20 de junio, de los Derechos de Salud de Niños i Adolescentes, a la que ya nos hemos referido, nos encontramos además en primer lugar con la 1/2008, de 17 de abril, de Garantías de Suministro de Medicamentos. Consta de 10 artículos, una disposición derogatoria y dos disposicio-

nes finales. Con relación a ella hay que destacar que al mismo tiempo modifica la Ley 6/1998, de 22 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunitat Valenciana, dado que el art. 10 y último de la Ley que se aprueba supone la modificación a su vez de los arts. 48, 49 y 64 de la referida Ley de Ordenación Farmacéutica. El objeto de la Ley es garantizar, en el ámbito de las competencias de la Comunitat Valenciana, el efectivo suministro de medicamentos de uso humano que requieren receta médica, mediante la intervención necesaria de la distribución y dispensación de los medicamentos dentro del territorio de la Comunitat Valenciana.

La Ley tiene en cuenta el art. 149.1.16 de la Constitución y en el ámbito del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, los arts. 49.1.19 y 54.3.

La Ley se refiere básicamente a las medidas para garantizar el suministro con especial mención a las oficinas de farmacia y los almacenes mayoristas de distribución y también al régimen sancionador.

Y en segundo lugar, también relacionada con temas sanitarios, está la Ley 6/2008, de 2 de junio, de Aseguramiento Sanitario del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana. Consta de 21 artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Como nos indica su preámbulo el objeto de la Ley es el desarrollo de las bases y los principios de coordinación señalados por el Estado en la Ley 1/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y en la Ley 13/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, estableciendo las condiciones para el acceso universal al Sistema Nacional de Salud de todas las personas dentro del ámbito de la Comunitat Valenciana y regulando el registro de datos de identificación, localización, asignación de recursos y acreditación de prestaciones sanitarias del denominado Sistema de Información Poblacional (SIP), así como de la gestión de los documentos de identificación sanitaria. En suma todo ello es para garantizar y regular el acceso universal de la población a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad y calidad, para obtener un sistema sostenible financieramente y consolidar el carácter universal del registro SIC.

La Ley se estructura en ocho capítulos que regulan el Sistema de Información Poblacional de la Conselleria de Sanidad (SIP) y número de identificación personal; los grupos y modalidades de aseguramiento del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana; las prestaciones sanitarias; el procedimiento de reconocimiento de acreditación de derechos; la tarjeta sanitaria individual; y la confidencialidad de los datos que obran en el SIP.

Universidades

En materia de universidades nos encontramos en primer lugar con la Ley 2/2008, de 17 de abril, del Sistema Valenciano de Títulos y Acreditaciones de Educación Superior. Es una Ley que consta de consta de 6 artículos y dos disposiciones finales, que se basa en los arts. 27 y 149.1.30 de la Constitución y 53 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Su objeto es la ordenación y coordinación del sistema valenciano de títulos y acreditaciones de educación su-

perior, en el ejercicio de las competencias propias de la Generalitat, con respeto al principio de autonomía universitaria y en el marco del sistema universitario español y del espacio europeo de educación superior.

Y en segundo lugar está la Ley 7/2008, de 13 de junio, de Reconocimiento de la Universitat Internacional Valenciana.

Como antecedentes de la Ley hay que recordar que la Generalitat constituyó, en virtud de acuerdo de 1 de julio de 2005, del Consell, la Fundación de la Comunitat Valenciana Universidad Internacional de Valencia.

Para cumplir sus fines fundacionales, el Patronato de la Fundación, con fecha 24 de julio de 2006, acordó crear la Universitat Internacional Valenciana, y solicitar su reconocimiento como Universidad privada de la Comunitat Valenciana para impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional en la modalidad predominantemente no presencial.

La Ley consta de 6 artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales. Su objeto concreto es reconocer a la Universitat Internacional Valenciana como Universidad privada en la Comunitat Valenciana, configurándose como plataforma tecnológica y como consorcio virtual entre universidades. La Fundación de la Comunitat Valenciana Universidad Internacional de Valencia es la titular en la Universitat Internacional Valenciana.

Concretamente en la Ley se regulan las enseñanzas y organización; la implantación e impartición de enseñanzas; evaluación y control; normas de organización y funcionamiento; y financiación. Y como dato curioso cabe indicar que tiene dos denominaciones distintas, en valenciano la de Universitat Internacional Valenciana y en inglés es la de *Valencian International University* (VIU).

Colegios Profesionales

Al igual que en años anteriores continua el goteo de aprobación de leyes reguladoras de los diferentes colegios profesionales. En esa ocasión son dos las leyes que se aprueban. En primer lugar la Ley 4/2008, de 15 de mayo, de Creación del Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunitat Valenciana. Ley que consta de 5 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Como en todos estos casos la Ley lo que viene a desarrollar es el art. 36 de la Constitución Española, el 49.1.22 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana.

Concretamente en este caso la Creación de este Colegio responde a la petición de la Asociación Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunitat Valenciana y como es habitual en este tipo de leyes, su contenido se refiere a fijar el ámbito territorial, el ámbito personal, la normativa regulada y las relaciones con la administración.

De la misma manera se aprueba la Ley 5/2008, de 15 de mayo, de Creación del Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat

Valenciana, que con sus 5 artículos, una disposición transitoria y una disposición final tiene una estructura semejante a la que acabamos de comentar y a todas las demás leyes anteriores.

Leyes de modificación

Durante el año 2008 han sido modificadas dos leyes anteriores. En primer lugar está la Ley 3/2008, de 24 de abril, de modificación de la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de Creación del Instituto Cartográfico Valenciano.

Es una Ley muy breve con un artículo único y una disposición final única y cuya pretensión exclusiva es cambiar la adscripción orgánica del Instituto Cartográfico Valenciano que con la redacción anterior quedaba adscrito a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas y en este caso tal y como se dice en el artículo único de la Ley, pasa a quedar adscrito a la Conselleria que tenga en cada momento atribuidas las competencias en materia de ordenación del territorio.

Y por otro lado está la Ley 9/2008, de 3 de julio, de modificación de la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana. Se trata de una modificación en profundidad de la Ley anterior.

Al tratarse de una Ley de modificación consta de 6 artículos, una disposición transitoria y una disposición derogatoria. Si bien esos 6 artículos, al tratarse de este tipo de Ley tienen el siguiente contenido: el art. 1 modifica a su vez 25 de los 32 artículos de la Ley anterior de Fundaciones; el art. 2 añade tres nuevos artículos, el 33, 34 y 35; el art. 3 añade un nuevo título que comprende los referidos nuevos arts. 33, 34 y 35; el art. 4 modifica las disposiciones adicionales sexta y séptima; el art. cinco modifica la disposición transitoria tercera y añade una nueva disposición transitoria quinta; y por último, el art. 6 modifica la disposición final segunda. Por tanto, hay que entender que esta Ley de modificación de la Ley de Fundaciones, como decimos, supone un cambio en profundidad respecto de la Ley anterior.

La razón de esta modificación en profundidad según se deduce del preámbulo de la Ley, procede de dos razones distintas: por un lado, la necesidad de adaptarse a la nueva normativa estatal que se ha modificado al aprobarse la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos; así como la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que a su vez derogaba la Ley estatal anterior, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades del interés general.

El segundo motivo de esta modificación, es específico de la normativa valenciana, es que hace necesaria su modificación, para posibilitar la creación de fundaciones del sector público de la Generalitat.

Economía

En materia de temas económicos están las dos leyes tradiciones de cada año, que con la Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para 2009, y la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión

Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. En esta ocasión esta última Ley, tradicionalmente llamada de «acompañamiento», incluye disposiciones que efectivamente parece que requieren la aprobación de una nueva Ley de Presupuestos junto a otras, que se aprovecha a modo de «cajón de sastre» y, para modificar otras leyes que nada tienen que ver con el objetivo de la Ley de Presupuestos. En esta ocasión son 22 las leyes que se modifican. Son las siguientes:

Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero; Ley 10/1997, de 16 de diciembre, de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, del Tramo Autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos; Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991; Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego; Ley 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual; Ley 14/2007, de 23 de diciembre, relativa a la creación de Tribunal de Defensa de la Competencia; Ley 3/2000, de 17 de abril, de creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF); Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunitat Valenciana; Ley 5/1998, de 18 de junio, de creación del Instituto Valenciano de Cinematografía Ricardo Muñoz Suay; Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental; Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Cooperación al Desarrollo; Ley 9/2001, de 27 de diciembre, relativa a las tareas a ordenar a las sociedades públicas con capacidad para actuar como medio propio de la administración; Ley 16/2003, de 17 de diciembre, respecto a la exención del sometimiento a licencia urbanística de las obras de construcción e infraestructuras del sector energético; Ley 10/2006, de 26 de diciembre, respecto al Plan Eólico y autorizaciones de taxi; Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; Ley 2/2003, de 28 de enero, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas; Ley 4/2007, de 9 de febrero, de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano; Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana; Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana; Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado; y, por último, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable.

Otras leyes

Finalmente cabe destacar tres textos normativos, de los cuales especialmente los dos primeros tienen mucha importancia. Se trata del Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, de Medidas Urgentes para el Fomento de la Vivienda y el Suelo; la Ley 15/2008, de 15 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana; y, por último, la Ley 10/2008, de 3 de julio, del Real Monasterio de Sata María de la Valldigna.

Por lo que se refiere al Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, de Medidas Urgentes para el Fomento de la Vivienda y el Suelo, modifica determinados preceptos de la Ley 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, con la finalidad de adaptarla a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, como norma estatal.

Establece la reserva de vivienda protegida; se crean las áreas residenciales prioritarias; se modifica el régimen del patrimonio público del suelo; se potencia la retribución en suelo; y se procede a concretar el porcentaje de suelo que corresponde a la administración con carácter provisional hasta que en su día se reforme en profundidad la Ley Urbanística Valenciana.

El Decreto-ley consta de 7 artículos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Los 7 artículos modifican los siguientes preceptos de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana: el art. 1, modifica el art. 21.2; el art. 2, modifica el art. 23, letra b); el art. 3, modifica el art. 128; el art. 4, modifica el art. 167.1; el art. 5, modifica el art. 259; el art. 6, modifica el art. 262; y finalmente, el art. 7, modifica la disposición adicional sexta de la Ley Urbanística Valenciana.

Les Corts mediante Resolución de la Diputación Permanente 1/VII, convalidaron el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, de Medidas Urgentes para el Fomento de la Vivienda y el Suelo, en su reunión del día 24 de julio.

Por lo que se refiere a la Ley 15/2008, de 15 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes de la Comunitat Valenciana, hay que indicar que consta de 46 artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Con relación a estas disposiciones finales y desde la perspectiva de la técnica legislativa, llama la atención la disposición final primera que lleva como epígrafe *habilitación competencial*, y que indica que la Ley se dicta en el ejercicio de las competencias que le atribuye a la Generalitat tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y se referencian todos los preceptos que de manera directa pero también indirecta afectan al objeto de la Ley.

El objeto de la Ley es establecer las medidas que faciliten la integración de los inmigrantes en al Comunitat Valenciana. La Ley entiende que la integración es un proceso de dos direcciones, ya que presupone tanto la voluntad de los inmigrantes de integrarse en la sociedad de acogida y su responsabilidad de llevar esta voluntad a la práctica; como la voluntad de la sociedad de acogida de facilitar e incluir a los inmigrantes. Con este proceso se pretende que los inmigrantes, procedentes de un ámbito cultural y geográfico diverso, adquieran las capacidades indispensables para poder relacionarse con la sociedad valenciana de acogida y otras instituciones en las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano.

La Ley está estructurada en cuatro títulos. El Título I regula las líneas básicas, su objeto, ámbito subjetivo, principios, fines y medios. El Título II establece un nuevo instrumento de integración que se denomina el compromiso de integración. Para lograr una integración efectiva se pone a disposición de los inmigrantes un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, que garantiza al inmigrante el conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática, de sus derechos y deberes, de la estructura política, la cultura y los idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana y de las implicaciones de la diversidad cultural.

El Título III regula los diversos instrumentos administrativos como son los planes de integración de la Generalitat, la colaboración de las entidades locales, el foro valenciano de la inmigración, la mediación intercultural, la red de agen-

cias de mediación para la integración y la convivencia social y, finalmente, los espacios interculturales.

Por último, el Título IV establece que empieza su regulación con la acogida caracterizada por ser la situación en que se encuentra todo inmigrante desde su entrada en España, que requiere una actuación por parte de los poderes públicos que concreten la asistencia sanitaria, el derecho a la educación, el empleo y la formación, el acceso a la vivienda, el trato de los colectivos de inmigrantes más desfavorecidos, fundamentalmente menores jóvenes y mujer y, finalmente, este Título incluye la regulación de actuaciones encaminadas a facilitar el ayudar al inmigrante en su retorno a su país de origen cuando ponga fin a su estancia en la Comunitat Valenciana.

Finalmente una última Ley de carácter menor, es la Ley 10/2008, de 3 de julio, del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna. La Ley consta de 11 artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Desarrolla el art. 57 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en el que se dice que el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna es templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia y es, igualmente, símbolo de la grandeza del pueblo valenciano reconocido como nacionalidad histórica. Y la Ley añade que la Generalitat recuperará, restaurará y conservará el Monasterio y protegerá su entorno paisajístico, indicándose que será una Ley de Les Corts como la que ahora se ha aprobado, la que determinará el destino y utilización del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna, como punto de encuentro de todos los valencianos, como centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunitat Valenciana.

La Ley establece como datos reseñables que el Real Monasterio puede ser sede para las reuniones de las diferentes instituciones de la Generalitat, creándose el Alto Patronato del Monasterio de Santa María de la Valldigna, así como la figura del Arquitecto Conservador.

Actividad reglamentaria

Continuando el esquema de los años anteriores analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Gobierno de la Generalitat Valenciana fueron elaborados durante el año 2008 y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas; de desarrollo legislativo; sectoriales y otras disposiciones.

Normas organizativas

En cuanto a las normas organizativas destacaremos en primer lugar una serie de decretos que vienen a modificar puntualmente, o de una manera más amplia, lo que es la estructura básica del Gobierno valenciano. Se trata del Decreto 29/2008, de 28 de marzo, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia de las Consellerias de la Ge-

neralitat, todo ello para introducir la figura del Delegado especial para el Observatorio de la Justicia de la Comunitat Valenciana; el Decreto 122/2008, de 19 de septiembre, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia de las Consellerias de la Generalitat para incluir las modificaciones introducidas en cuanto a la adscripción de competencias, que se adopta mediante Decreto 28/2008, de 18 de septiembre, del Presidente de la Generalitat; Decreto 31/2008, de 28 de marzo, por el que se modifica el Decreto 122/2007, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, todo ello para enmarcar la antes mencionada figura del Delegado especial para el Observatorio de Justicia de la Comunitat Valenciana; Decreto 76/2008, de 16 de mayo, por el que se modifica el Decreto 129/2007, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, todo ello para la autorización de endeudamiento a los entes locales de la Comunitat Valenciana; Decreto 106/2008, de 18 de julio, de modificación del Decreto 131/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, todo ello para introducir las nuevas competencias asumidas por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que a su vez se modificó el Reglamento estatal del dominio público hidráulico; Decreto 161/2008, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social como consecuencia de la nueva adscripción de competencias a esta Conselleria; Decreto 177/2008, de 28 de noviembre, de modificación del Decreto 92/2007, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat, todo ello para modificar la estructura de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, que antes mencionábamos; y, por último, el Decreto 193/2008, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de la Presidencia de la Generalitat y el de la Conselleria de la Presidencia, que viene a ser como un texto refundido para recoger todas las modificaciones que se han introducido en anteriores decretos.

En segundo lugar nos encontramos toda una serie de Decretos que vienen a crear nuevos órganos horizontales en el seno del Gobierno valenciano. El Decreto 76/2008, de 23 de mayo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la estrategia de desarrollo del Estatuto de Autonomía y de promoción del autogobierno; el Decreto 112/2008, de 25 de julio, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la modernización tecnológica, la calidad y la sociedad del conocimiento en la Comunitat Valenciana, que viene a reunir tres comisiones Interdepartamentales anteriormente creadas sobre estas materias mediante decretos anteriores; el Decreto 140/2008, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula la Comisión Interdepartamental de apoyo a la maternidad; el Decreto 30/2008, de 28 de marzo, por el que se crea el Observatorio de la Justicia de la Comunitat Valenciana; el Decreto 104/2008, de 11 de julio, por el que se crea y regula Comisión delegada del Consell para la investigación científica y desarrollo tecnológico; y el Decreto 172/2008, de 14 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Casas Regionales de la Comunitat Valenciana.

En tercer lugar y dentro de esta materia, nos encontramos toda una seria de nor-

mas puntuales que vienen a modificar decretos anteriores para adaptarlos a las sucesivas modificaciones internas en la estructura del Gobierno valenciano. Son los siguientes: Decreto 1/2008, de 11 de enero, de modificación del Decreto 143/2002, de 3 de septiembre, por el que se creó la Comisión Interdepartamental para combatir la violencia doméstica de la Comunitat Valenciana, modificado por el Decreto 202/2003, de 3 de octubre; Decreto 2/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Decreto 233/2004, de 22 de octubre, por el que se creó el Observatorio par la convivencia escolar; Decreto 56/2008, de 25 de abril, por el que se modifica el Decreto 135/2005, de 23 de septiembre, por el que se creó la Comisión Interdepartamental para la mejora de las infraestructuras urbanas municipales; Decreto 54/2008, de 2 de mayo, de modificación del Decreto 232/1997, de 2 de septiembre, por el que se creó el Observatorio de publicidad no sexista; Decreto 73/2008, de 16 de mayo, de modificación del Decreto 210/1997, de 10 de julio, por el que se creó la Comisión Interdepartamental de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; Decreto 74/2008, de 16 de mayo, por el que se modifica el Decreto 20/2004, de 13 de febrero, por el que se creó el Observatorio de Género; Decreto 77/2008, de 23 de mayo, por el que se modifica el Decreto 187/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento, la estructura y funcionamiento del Consejo Valenciano del Voluntariado; Decreto 100/2008, de 4 de julio, por el que se modifica el Decreto 34/2002, de 26 de febrero, por el que se creó el Foro Valenciano de la Inmigración; Decreto 194/2008, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 125/2001, de 10 de julio, por el que se constituyó la entidad de derecho público Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados y Acción Social (IVADIS); y, por último, el Decreto 199/2008, de 12 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 104/2008, de 11 de julio antes mencionado, por el que se creó y reguló la Comisión delegada del Consell para la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

En cuarto lugar, por lo que se refiere a función pública, hay que destacar solamente dos decretos, uno genérico que es el Decreto 88/2008, de 20 de junio, por el que se modifica el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios; y de manera más puntual, el Decreto 16/2008, de 15 de febrero, por el que se modifica la plantilla del personal al servicio de la Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Finalmente y con motivo de las conmemoraciones en torno a la figura del Rey Jaume I, mediante Decreto 9/2008, de 1 de febrero, se ha creado la Orden de Jaume I el Conqueridor para distinguir a personas físicas o jurídicas en relación a cualquiera de los ámbitos relacionados con la Comunitat Valenciana y el pueblo valenciano.

Normas de desarrollo legislativo

Este año no han sido demasiados los decretos que vienen a desarrollar leyes o directivas de la Unión Europea de una manera directa.

Nos encontramos en primer lugar como desarrollo directo del Estatuto de Autonomía en relación a los arts. 63.3 y 64.4, el Decreto 81/2008, de 6 de junio, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Fe-

deración Valenciana de Municipios y Provincias prevista en los referidos preceptos del Estatuto de Autonomía.

Por otro lado como desarrollo ya de otras leyes, nos encontramos los siguientes decretos: Decreto 6/2008, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva; Decreto 24/2008, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Valenciano de Universidades y de Formación Superior; Decreto 42/2008, de 4 de abril, por el que se regula el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo; Decreto 53/2008, de 18 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de Comunidades Valencianas del Exterior; y, por último, el Decreto 43/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial durante el año 2008 han sido tres los ámbitos competenciales en los que ha incidido con una mayor importancia. En esta ocasión se trata de educación, medio ambiente y administración local.

Por lo que se refiere a educación distinguiremos entre lo que es enseñanza universitaria y enseñanza no universitaria. En la primera hemos de destacar el Decreto 25/2008, de 24 de marzo, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas conducentes al título de oficial de máster en las universidades de la Comunitat Valenciana; el Decreto 44/2008, de 11 de abril, por el que se autoriza el cambio de denominación de la Escola Universitaria d'Infermeria por el de Escola Universitaria d'Infermeria i Podología de la Universitat de València-Estudi General; Decreto 47/2008 de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto 73/2004, de 7 de mayo, que aprobó el Estatuto de la Universidad de Alicante. En este sentido cabe destacar que este Decreto se refería a que puede figurar en el estatuto de esta Universidad la referencia a la lengua propia, que es «el valenciano según el Estatuto de Autonomía, académicamente catalán». Sin embargo, el Decreto 47/2008, mencionaba simplemente que se asumía la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 20 de junio de 200, que obligaba a la Generalitat a que figurase de esta manera la referencia a la lengua propia. Como consecuencia de que no aparece explícitamente el contenido de la modificación, posteriormente mediante el Decreto 84/2008, de 6 de junio, se ejecuta la Sentencia de 20 de junio de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en los términos expresados por la Providencia de 22 de mayo de 2008 antes indicada.

Por otro lado cabe destacar también en materia universitaria el Decreto 58/2008, de 25 de abril, por el que el Instituto Interuniversitario de Lenguas Modernas Aplicadas (IULMA) queda integrado por la Universidad de Alicante, la Universidad Jaume I de Castellón y la Universitat de València, la haberse adherido al mismo esta última Universitat; Decreto 117/2008, de 1 de agosto, por el que se autoriza la modificación de los centros universitarios en la Universidad de Alicante; Decreto 155/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Instituto Universitario de Investigación en Psicología de Recursos Humanos, del Desarrollo

Organizacional y de la Calidad de Vida Laboral (IDOCAL) en la Universitat de València; y, por último, el Decreto 173/2008, de 21 de noviembre por el que se autoriza la implantación de enseñanzas en la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir.

En materia de enseñanza no universitaria hay que destacar el Decreto 7/2008, de 25 de enero, por el que se regulan los permisos y licencias del personal docente no universitario dependiente de la Conselleria de Educación; Decreto 37/2008, de 28 de marzo, por el que se establecen los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil en la Comunitat Valenciana; Decreto 39/2008, de 4 de abril, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos y sobre los derechos civiles del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios; Decreto 102/2008, de 11 de julio, por el que se estable el currículo del bachillerato en la Comunitat Valenciana; Decreto 115/2008, de 1 de agosto, por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en la Comunitat Valenciana; y, finalmente, el Decreto 119/2008, de 5 de septiembre, por el que se establece el currículo del nivel avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunitat Valenciana.

También en materia de medio ambiente como viene siendo habitual en esta Comunidad, se han dictado durante el año 2008 toda una serie de decretos relacionados con esta materia. Son los siguientes: Decreto 8/2008, de 25 de enero, por el que se regula la circulación de vehículos por los terrenos forestales de la Comunitat Valenciana; Decreto 40/2008, de 4 de abril, por el que se aprueba el plan de recuperación de la Silene de Ifach en la Comunitat Valenciana; Decreto 41/2008, de 4 de abril, por el que se modifica el art. 7 del Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 170/1992, de 16 de octubre, para aumentar los miembros del Consejo de Administración; Decreto 43/2008, de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, por el que se establecen normas para el control del ruido producido por los vehículos a motor y el Decreto 104/2006, de 14 de julio, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica; Decreto 139/2008, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje Protegido de la Ombría de Benicadell; Decreto 200/2008, de 12 de diciembre, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado La Dehesa en el término municipal de Soneja; y, por último, el Decreto, 201/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula la intervención ambiental en las instalaciones públicas de saneamiento de aguas residuales.

El tercer sector más regulado durante el año 2008 ha sido el de la administración local, destacando en primer lugar los decretos de suspensión parcial de los planes generales de ordenación urbana, que se dictan para Elx (Decreto 5/2008, de 18 de enero), Faura (Decreto 89/2008, de 27 de junio); Sant Joan d'Alacant (Decreto 157/2008, de 17 de octubre); y Meliana (Decreto 196/2008, de 5 de diciembre).

Por lo que se refiere a la recuperación de la denominación en valenciano, bien de manera exclusiva o bien de manera bilingüe, nos encontramos en esta ocasión con el Decreto 90/2008, de 27 de junio), por el que se aprueba el cambio de deno-

minación del municipio de Peñíscola por la forma bilingüe de Peníscola/Peñíscola; el Decreto 91/2008, de 27 de junio, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio Torre Endomemech por la forma en exclusiva en valenciano la Torre d'en Doménec; Decreto 141/2008, de 3 de octubre, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Burriana por la forma bilingüe de Borriana/Burriana; y, por último, el Decreto 160/2008, de 17 de octubre, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de San Juan de l'Ènova por la forma exclusiva en valenciano de Sant Joan de l'Ènova.

Por otro lado, en cuanto a otros aspectos relacionados con la administración local, están el Decreto 78/2008, de 30 de mayo, por el que se modifica el Decreto 119/2005, de 24 de junio, por el que se dictan normas para la creación de centros de lectura pública municipales en la Comunitat Valenciana; y el Decreto 105/2008, de 11 de julio, por el que se aprueba el convenio propuesto por la Comisión Mixta Diputación de Valencia-Generalitat, por el que se transfieren unidades de salud mental de dicha Diputación a la Generalitat y se traspasan los correspondientes medios materiales y personales.

Otros aspectos

Al igual que los tres sectores que acabamos de indicar cabe reseñar otros que afectan a materias más puntuales.

En primer lugar en materia de economía nos encontramos con cuatro decretos que son los siguientes: Decreto 3/2008, de 11 de enero, por el que se establece un sistema simplificado para la actualización de los precios y tarifas regulados en el Decreto 109/2005, de 10 de junio, sobre procedimiento para la implantación o modificación de precios o tarifas sujetos al régimen de autorización y comunicación; Decreto 18/2008, de 22 de febrero, por el que se modifica el Decreto 147/1991, de 29 de agosto, por el que se autorizó la creación en la Bolsa de Valencia de un servicio propio de gestión y llevanza del registro contable de valores representados mediante anotaciones en cuenta y de compensación y liquidación; el Decreto tradicional 108/2008, de 25 de julio, por el que se autoriza la creación de deuda pública de la Generalitat durante el año 2008; y, finalmente, el Decreto 185/2008, de 28 de noviembre, sobre fondos de titulización de activos para favorecer la financiación empresarial.

En materia de espectáculos y ocio nos encontramos tres decretos. En primer lugar hay dos relacionados con eventos deportivos, como es el Decreto 15/2008, de 8 de febrero, por el que se regulan las condiciones técnicas, jurídicas y administrativas del Gran Premio de Europa de Fórmula 1 en la ciudad de Valencia; y el Decreto 79/2008, de 30 de mayo, por el que se regula el procedimiento para la obtención o prórroga de las licencias de actividad y funcionamiento de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos instalados o que se instalen en la dársena interior del puerto de Valencia afectados por la celebración de la XXX Edición de la Copa de América. Por otro lado, y también relacionado con la matera de espectáculos, hay que destacar que como consecuencia del hechos ocurridos en la Comunidad de Madrid, por parte de los vigilantes en las entradas a diversas discotecas, se ha aprobado el Decreto

197/2008, de 5 de diciembre, por el que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión de los establecimientos públicos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas.

En materia de vivienda hay dos decretos, que son el 46/2008, de 11 de abril, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística; y un complejo Decreto 82/2008, de 6 de junio, por el que se modifican el Decreto 41/2006, de 24 de marzo, por el que se regulan las actuaciones protegidas para facilitar el acceso a la vivienda en la Comunitat Valenciana en el marco del Plan Estatal 2005-2008 y del Plan de Acceso a la Vivienda de la Comunitat Valenciana 2004-2007; el Decreto 81/2006, de 9 de junio, de desarrollo de las medidas y ayudas financieras a la rehabilitación de edificios y viviendas en la Comunitat Valenciana en el marco del Plan Estatal 2005-2008 y el Programa Restauro de la Generalitat el Decreto 75/2007, de 18 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda; y, finalmente, también modifica el Decreto 76/2007, de 18 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas. Todas estas modificaciones tienen por objeto adaptar la normativa valenciana al nuevo marco normativo en materia de vivienda.

En cuarto lugar en materia de investigación hay que destacar dos decretos, el Decreto 120/2008, de 5 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Centro de Superior de Investigación en Salud Pública, que se ha ubicado en una nueva sede en la ciudad de Valencia. Y, por otro lado, el Decreto 143/208, de 3 de octubre, por el que se regulan los biobancos en la Comunitat Valenciana como desarrollo de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de investigación biomédica.

Por último en materia cultural como ya es habitual a lo largo del años se han aprobado nuevos monumentos como bienes de interés cultural y en este caso son la Iglesia de Nuestra Señora de los Ángeles de Castielfabib (Decreto 20/2008, de 29 de febrero); el edificio del Ayuntamiento de Llíria (Decreto 110/2008, de 25 de julio); la Iglesia Parroquial de Nuestra Señora de la Asunción de Uriel (Decreto 111/2008, de 25 de julio); el Monasterio de San Miguel de los Reyes en la ciudad de Valencia (Decreto 142/2008, de 3 de octubre); y, por último la Iglesia de San Nicolás de Bari de Requena (Decreto 171/2008, de 14 de noviembre).

Conflictividad jurídica

Durante el año 2008 las principales novedades que se han producido han sido el planteamiento de un conflicto positivo promovido por la Generalitat Valenciana, la interposición de dos Recursos de Inconstitucionalidad y una Sentencia del Tribunal Constitucional sobre dos cuestiones pendientes.

En primer lugar nos encontramos con el conflicto positivo de competencia núm. 1608/2008, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes (BOE de 10 de abril de 2008).

En segundo lugar nos encontramos el recurso de inconstitucionalidad núm. 1888/2007, interpuesto por el Presidente del Gobierno con relación a la Ley va-

lenciana 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico patrimonial valenciano (BOE de 22 de abril de 2008). Sobre este recurso hay que destacar con posterioridad el Pleno del Tribunal Constitucional por Auto de 12 de junio, acordó levantar la suspensión de la Ley.

Por otro lado el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 17 de abril, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad 2394/2008, promovido por el Defensor del Pueblo, contra la Disposición Adicional 11 de la Ley 15/ 2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para le ejercicio 2008.

Y en el capítulo de sentencias nos encontramos con la Sentencia del Tribunal Constitucional 47/2008, de 11 de marzo, que declara extinguido el procedimiento por pérdida del objeto en relación al conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6.613-2000, promovido por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mistala, Sedaví, Burjassot, Puçol, Benetússer, l'Emperador i Aldaia, en relación al art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Por lo demás continúan pendientes el recurso 1.846/2002, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra el art. 40 de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el año 2002; el recurso 6.444/2005, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 7.4 apartado a), de la Ley 3/2005, de 15 de julio, de Archivos, en base a un conflicto positivo de competencias; y, finalmente, el recurso 584/2007, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra diversos preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual.

Actividad institucional

El único cambio se que ha producido en el Gobierno valenciano ha sido motivado por la elección de Fernando de Rosa Torner, Conseller de Justicia y Administraciones Públicas, como miembro del Consejo General del Poder Judicial y, posteriormente, como Vicepresidente del mismo.

El 18 de septiembre cesa como miembro del Gobierno valenciano y en su sustitución se nombra Consellera a Paula Sánchez de León Guardiola.

En Les Corts sí que se producen cambios en su composición, que se arrastran desde el año anterior.

Glòria Marcos Martí que al inicio de la legislatura fue elegida por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, había sido cesada como tal a finales del 2007 por su grupo, siendo sustituida como portavoz por Mónica Oltra Jarte.

Ya en 2008 el Grupo Parlamentario expulsó a la diputada del grupo. Ello dio pie a un proceso interno judicial que finalizó con la constitución de una agrupación de diputados no adscritos, de la que pasaron a formar parte la propia Glòria Marcos Martí y dos diputados procedentes también de Esquerra Unida: Marina

Albiol Guzmán y Lluís Torró Gil. En el grupo permanecían los otros cuatro diputados, es decir, los dos del Bloc Nacionalista Valencià, partido que no ha participado en la crisis interna de Esquerra Unida y dos diputados procedentes a su vez de Esquerra Unida.

Por lo que se refiere a la actividad legislativa se han aprobado diecisiete leyes y por parte del Gobierno se ha aprobado un primer Decreto-ley que fue convalidado posteriormente por Les Corts.

Se han presentado 62 interpelaciones y más de 6.700 preguntas (de ellas 6.400 escritas, más de 200 orales en Pleno, sólo orales en Comisión y 42 de interés general al President del Consell).

Los días 6 y 7 de octubre se celebró el debate de política general, siendo aprobadas 45 Resoluciones, de un total de 96 que se aprobaron a lo largo del año.

En cuanto a las demás instituciones de la Generalitat sólo cabe destacar que sigue sin haber acuerdo para cubrir el cargo de Síndic de Greuges y que mediante Resolución 63/VII, de 16 de julio, la Comisión de Peticiones de Les Corts aprobó la modificación del art. 8.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Síndic de Geruges para que en los casos de vacante del cargo el Síndic o los Adjuntos «desempeñaran el cargo, interinamente y con plenitud de funciones, por su orden, de forma rotatoria, por un período de seis meses cada uno de ellos». El Grupo Parlamentario Socialista recurrió la Resolución y a fecha de 31 de diciembre, mediante Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, la modificación aprobada por Les Corts de cambiar el Reglamento ha quedado suspendida.

Por lo demás, en estas otras instituciones de la Generalitat, además de la vacante del Síndic de Greuges, existe una vacante en la Acadèmia Valenciana de la Llengua (por fallecimiento del académico Ramon Arnau García) y se mantienen tres vacantes en al composición del Consell Valencià de Cultura.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Composición 1 de enero de 2008:

Total Diputados: 99

Grupo Parlamentario Popular: 54

Grupo Parlamentario Socialista: 38

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís: 7

Composición 31 de diciembre de 2008:

Total Diputados: 99

Grupo Parlamentario Popular 54

Grupo Parlamentario Socialista: 38

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís: 4 (desde el 18 de noviembre)

Agrupación de diputados no adscritos: 3 (desde 18 de noviembre)

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2008:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Vicepresidente primero y conseller de Presidencia: Vicente Rambla Momplet

Vicepresidente segundo y conseller de Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Vicepresidente tercero y conseller de Bienestar Social: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Número de consellerias: 14 (de ellas tres atribuidas a los tres vicepresidentes):

Infraestructuras y Transportes: Mario Flores Lanuza

Educación: Alejandro Font de Mora Turón

Cultura y Deporte: Trinidad María Miró Mira

Sanidad: Manuel Cervera Taulet

Industria, Comercio e Innovación: Belén Juste Picón

Agricultura, Pesca y Alimentación: Maritina Hernández Miñana

Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda: José Ramón García Antón

Justicia y Administraciones Públicas: Fernando de Rosa Torner (1)

Gobernación: Serafín Castellano Gómez

Turismo: Angélica Duch Ronda

Inmigración y Ciudadanía: Rafael Blasco Castany

(1) El 18 de septiembre cesa Fernando de Rosa Torner, al ser nombrado miembro del Consejo General del Poder Judicial y es nombrada Paula Sánchez de León Guardiola como nueva consellera de Justicia y Administraciones Públicas

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: 54 diputados del Grupo Parlamentario Popular.

Composición del Gobierno: homogéneo (Partido Popular).

Cambios de Gobierno

El 18 de septiembre cesa Fernando de Rosa Torner, al ser nombrado miembro del Consejo general del Poder Judicial y es nombrada Paula Sánchez de León Guardiola como nueva consellera de Justicia y Administraciones Públicas.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones aprobadas

Leyes aprobadas: 17

Decreto-Ley: 1

Proposiciones no de Ley: 403

Resoluciones: 96

Preguntas: 6.739

Interpelaciones: 62

Mociones: 28

Comparecencias: 162

Resoluciones y debates más importantes:

El debate más importante habido durante el año 2008 tuvo lugar los días 6 y 7 de octubre con motivo del Debate de Política General en el que se aprobaron 45 Resoluciones.

Las Resoluciones más importantes a lo largo del 2008 fueron las siguientes:

Resolución 1/VII, de 24 de julio, sobre la convalidación del Decreto Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo (BOCV núm. 86, de 31 de julio).

Resolución 38/VII, de 20 de febrero, sobre resolución inmediata, objetiva y rigurosa de las demandas y necesidades de la Comunitat Valenciana en materia de infraestructuras, financiación, agua y seguridad ciudadana (BOCV núm. 51, de 29 de febrero).

Resolución 39/VII, de 28 de marzo, por la que se aprueba la proposición de ley 1/2007, sobre reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (BOCV núm. 55, de 28 de marzo)).

Resolución 63/VII, de 16 de junio, sobre modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Síndic de Greuges (BOCV núm. 81, de 30 de junio).

Reformas del Reglamento

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Mediante Resolución 63/VII, de 16 de junio de 2008, la Comisión de Peticiones de las Corts Valencianes aprobó la modificación del art. 8.2 del Regla-

mento de Organización y Funcionamiento del Síndic de Greuges para que en los casos de vacante del cargo del Síndic los adjuntos «desempeñarán el cargo, interinamente y con plenitud de funciones, por su orden, de forma rotatoria, por un período de seis meses cada uno de ellos». El Grupo Parlamentario Socialista recurrió la Resolución y a fecha de 31 de diciembre mediante Auto del Tribunal Superior de Justicia la modificación está suspendida.

EXTREMADURA

Marcos Criado de Diego[1]

Aspectos políticos e institucionales

Caracterización general: pobreza y respuesta institucional

La publicación de las balanzas fiscales y su influencia en la negociación de la reforma del sistema de financiación autonómica; la crisis económica y la obra pública como remedio; la reestructuración organizativa de la Junta; el inicio de la tramitación parlamentaria de la reforma del Estatuto de Autonomía y la aprobación de la reforma del Reglamento de la Asamblea, son las cuestiones más sobresalientes de la realidad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura durante el año 2008 y a las que dedica su atención el presente *Informe*.

Pero sin duda, la cuestión que más debería hacer reflexionar en el ámbito político e institucional es la realidad que refleja el VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008 de la Fundación Foessa y Cáritas. Extremadura sigue ocupando los últimos puestos en el índice de niveles de desigualdad con más de un 30% de personas por debajo del umbral de la pobreza, junto a Ceuta o Andalucía. Por arriba, la lista la encabezan Navarra y País Vasco, seguidas de Baleares y Madrid. Pero el *Informe* también pone de relieve que el crecimiento económico y del empleo en los últimos quince años no ha reducido la pobreza ni las desigualdades en España, ya que uno de cada cinco hogares españoles continúa viviendo bajo el umbral de la pobreza, que afecta de forma severa a medio millón de familias con problemas de exclusión. Según Silverio Agea, director ejecutivo de la Fundación Foessa y Secretario General de Cáritas Española, en España «se ha consolidado en la estructura social una pobreza severa que se encuentra sin variación entre un 3 y un 4% de la población, lo que supone un déficit estructural de distribución a los sectores más vulnerables de la sociedad de los bienes y servicios necesarios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales». Además de esta situación severa, según revela el informe, la exclusión social es una realidad constatada en más de un 17% de los hogares españoles, y las situaciones de exclusión severa afectan a un 5,3% de los hogares.

Los datos también reflejan la responsabilidad de los poderes públicos por una deficiente respuesta institucional. El informe denuncia que los recursos emplea-

1. Con la colaboración de José Ángel Camisón Yagüe, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

Los autores quieren expresar su agradecimiento al Servicio de Documentación de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

dos en la reducción de la pobreza por parte de las administraciones «resultan impropios» para el nivel de desarrollo del país. Así, las cifras del gasto social han tendido a la baja, con porcentajes sobre el PIB en la actualidad –cercanos al 20%– inferiores a los niveles máximos de del primer tercio de los años 90 (24,4%). El incremento de las prestaciones sociales ha sido «considerablemente menor» que el de etapas anteriores, y la intensidad protectora es hoy inferior a la de hace dos décadas.

La publicación de las balanzas fiscales

El hecho político más relevante que ha tenido lugar en Extremadura en el año 2008 ha sido la publicación de las balanzas fiscales por parte del Gobierno nacional, que ha provocado una reacción unánime de rechazo por parte de los representantes políticos y sociales extremeños, encabezados por el Presidente de la Junta de Extremadura. En su comparecencia ante el Pleno de la Asamblea, el 8 de mayo, el Presidente de la Junta rechazó la publicación de las balanzas fiscales tanto por una cuestión técnica, relativa a la falsedad de los datos, como por una cuestión política, cuestionando la «aplicación de un criterio subjetivo a una cuestión tan seria» como la de la financiación autonómica. Tanto la Junta de Extremadura, como los dos partidos con representación parlamentaria, han manifestado una posición conjunta de rechazo a que los datos aportados por las balanzas fiscales se utilicen en la reforma del sistema de financiación autonómico.

Para analizar técnicamente esta situación, deben tenerse en cuenta diferentes factores. En septiembre de 2006 el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda publicaba el *Informe sobre Metodología de Cálculo de las Balanzas Fiscales*, elaborado por una comisión de expertos que únicamente fue capaz de consensuar dos posibles metodologías para el cálculo oficial: carga-beneficio y flujos monetarios.[2] Este informe sirve de base al documento *Las balanzas fisca-*

2. El enfoque de carga-beneficio, es aquél en el que los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga, al margen de quién sea y dónde residan las obligadas legalmente a pagar, mientras que los gastos se imputan al territorio en que residen las personas a las que van destinados los servicios públicos o las transferencias públicas que financian, al margen del territorio en que se producen tales servicios o se pagan tales transferencias.

En el enfoque del flujo monetario, del cual los ingresos tributarios se imputan al territorio donde se localiza la capacidad económica sometida a gravamen (objeto imponible), que puede ser la renta, la riqueza o el consumo, y los ingresos no tributarios al territorio donde tiene lugar el pago por las unidades que lo realizan, mientras que los gastos se imputan, en el caso de las operaciones de bienes y servicios (consumo final; consumo intermedio y formación bruta de capital) al territorio donde tiene lugar el gasto y, en el caso de las operaciones de distribución, al territorio donde se efectúan las mismas (remuneración de asalariados, subvenciones, prestaciones sociales, transferencias corrientes y de capital).

En el enfoque carga-beneficio, Extremadura tenía el saldo positivo más alto de las regiones españolas (entre el 15,01 y e 15,73%, dependiendo de las distintas versiones) y en el enfoque de flujo monetario, obtenía el tercer mayor saldo positivo tras Ceuta y Melilla (entre el 17,78 y el 18,08%). Cfr. IEF, *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas españolas con las AA. Públicas Centrales 2005*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 15 de enero de 2008, págs. 6, 18-23.

les de las Comunidades Autónomas españolas con las Administraciones Públicas Centrales 2005, hecho público el 15 de julio de 2008. En él la balanza fiscal se define como «un instrumento de información económica que imputa territorialmente los ingresos y gastos de las instituciones del sector público en un periodo de tiempo determinado, y calcula el saldo fiscal resultante en cada territorio». Este mismo informe señalaba que el debate sobre métodos continúa vigente y no se ha alcanzado el consenso necesario que permita centrar el objeto de atención exclusivamente en la interpretación económica de los resultados. El IEF incluye seis diferentes balanzas según distintos criterios de imputación, lo que provoca problemas de interpretación. Según Carmen Alcaide, en un artículo publicado en El País el 27 de julio de 2008, desde 1960 se calcula que se han publicado unas 40 estimaciones distintas de balanzas de varios autores e instituciones.

Los criterios más discutidos han sido: en materia de ingresos, la imputación de los impuestos directos de las grandes empresas con domicilio en la Comunidades ricas y la imputación del IVA; en materia de ingresos, la distribución de los gastos en infraestructuras del poder central que benefician a todo el estado, como las líneas ferroviarias.

Por otro lado, además de la metodología para realizar la medición, resulta confuso también el propio objeto de la medición. Parece que lo único que permite medir las balanzas fiscales, con una u otra metodología, es el equilibrio o desequilibrio existente entre los impuestos pagados en las Comunidades Autónomas y las transferencias realizadas o los servicios prestados por el Estado. Ahora bien, no parece fácil encontrar el sentido de esta medición en un sistema de financiación presidido por el principio de solidaridad, a no ser que se piense completar este principio con criterios de nivelación o de equilibrio en las balanzas fiscales, lo que plantearía problemas de constitucionalidad.

Estos y otros problemas han hecho enormemente polémica la publicación de las balanzas fiscales, de suerte que el Presidente de la Junta de Extremadura anunció la realización de unas balanzas propias, en las que sin duda se tendrán en cuenta aspectos de la solidaridad extremeña como la producción de energía en Extremadura de la que se benefician otras regiones a precio subvencionado, así como las diferencias entre el nivel de producción y la renta disponible.

Infraestructuras

A comienzos de 2008 se hizo público el Plan de Infraestructuras 2008-2016 de la Junta de Extremadura, el más ambicioso de su historia, con una inversión de la Comunidad Autónoma de 12.350 millones de euros (25% de ellos provenientes de la UE y 75% de fondos propios), y una aportación inicial del estado estimada en 6.900 millones, por lo que el monto total será de 19.250 millones. Ello pone de manifiesto una cuestión que merece la pena subrayar y es que si bien desde 1986 la mayor parte de los fondos europeos se dedicaban a la financiación de infraestructuras, poco a poco esta política la está asumiendo financieramente la Comunidad Autónoma, dirigiendo la mayor parte del FEDER a desarrollo e innovación, como veremos en el punto siguiente.

El Plan se compone de 15 Planes sectoriales, entre los que destaca el Plan de

Infraestructuras Viarias, que tiene por objetivo que todas las vías que tengan una intensidad superior a 10.000 vehículos por día se transformen en autovías; el Plan de Abastecimiento de Agua; el Plan de Depuración de Aguas Residuales, en poblaciones que tengan menos de 2.000 habitantes; Plan de Encauzamientos Urbanos, el Plan de Inversiones en Transporte, que contempla un anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Terrestre en Extremadura; el Plan de Suelo Industrial e Infraestructuras Logísticas, Gasísticas y Eléctricas, que establece como objetivo la construcción de 8 millones de m2 de suelo industrial y el Plan Científico-Tecnológico.

Acción exterior de la Junta y relaciones con la Unión Europea

El evento más relevante en esta materia ha sido, sin duda, la visita a Extremadura de la Comisaria europea Hübner los días 17 y 18 de abril de 2008, para la presentación del Programa Operativo 2007-2013 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se va a beneficiar de una inversión total de 2.560 millones de euros procedentes del FEDER, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Entre 1986 y 2006, la región se benefició de 6.300 millones de euros de ayuda procedente de la política de cohesión. Los resultados económicos son alentadores: en 1986, el PIB por habitante de Extremadura representaba el 34,2% de la media comunitaria (UE-12), y en 2005 pasó al 70% (UE-27). La única nota discordante es que la región no ha aumentado su gasto en el campo de la investigación y el desarrollo. Destina a ese capítulo el 0,68% de su PIB regional, equivalente a la mitad del porcentaje medio observado en toda España (1,13%), que es también muy inferior a la media comunitaria (1,85%). Por ello, el Programa Operativo 2007-2013 ya no se centra tanto en las infraestructuras, sino en la investigación, el desarrollo y la innovación, aunque siguen destinándose fondos FEDER al transporte, el desarrollo local y la gestión de los recursos hídricos.

Debe destacarse también la movilización de los productores tabaqueros extremeños, junto con responsables de los sindicatos y fuerzas políticas de Extremadura, para mostrar su rechazo a la propuesta de la Comisión europea de eliminar las ayudas de la Política Agraria Común (PAC) a la producción de tabaco y solicitar su mantenimiento hasta 2013. El 19 de noviembre de 2008, mientras se daban las movilizaciones en Bruselas, el Parlamento Europeo apoyó, con 345 votos a favor y 326 en contra, las enmiendas que rechazaban la postura de la Comisión. Debe tenerse en cuenta que España es el tercer país productor de tabaco de la Unión Europea y que Extremadura concentra el 85% de la producción nacional.[3]

Señalamos por último la participación de los representantes de la Junta en distintas organizaciones internacionales: *Red de Regiones Europeas con Poder Le-*

3. Vid. Reglamento (CE) núm. 470/2008, del Consejo, de 26 de mayo de 2008, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1782/2003 en lo que atañe a la transferencia de la ayuda al tabaco al Fondo Comunitario del Tabaco en los años 2008 y 2009 y el Reglamento (CE) núm. 1234/2007 con respecto a la financiación del Fondo Comunitario del Tabaco. También, Orden APA/959/2008, de 4 de abril, por la que se fijan los importes unitarios de las ayudas a la producción de tabaco y de la ayuda adicional para la cosecha 2007.

gislativo (REGLEG)[4]: Durante este año, la Directora General de Acción Exterior ha participado en los Comités de Coordinación y el Presidente ha asistido a la 9ª Conferencia de Presidentes con Poderes Legislativos, celebrada en Bruselas el 4 y el 5 de diciembre; *Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE)*: La Vicepresidenta Primera y Portavoz de la Junta de Extremadura participó en la Asamblea General y Conferencia Anual, que se celebró el 16 y 17 de octubre en Plauen y durante la cual la Vicepresidenta Primera renovó su cargo como Vicepresidenta de la organización; *Comité de las Regiones*: Extremadura participa en dos Comisiones: la Comisión CONST (Asuntos Constitucionales) y la Comisión EDUC (Educación, Cultura, Sociedad de la Información, Nuevas Tecnologías, Juventud y Deporte).

La cooperación transfronteriza con Portugal

Como ya se ha señalado en informes de años anteriores, la cooperación transfronteriza a través de la «raya», que cuenta con apoyo económico de la Unión Europea como proyecto de dimensión europea, es una de las prioridades políticas en Extremadura y ha sido una cuestión principal en la agenda del Presidente de la Junta en 2008. La importancia de la cuestión también se manifiesta en la propuesta técnica de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por el Comité de Expertos, que atendió el llamamiento realizado por Fernández Vara en la inauguración del I Foro Sindical Transfronterizo en Badajoz el 20 de febrero de 2008, e incluyó un artículo exclusivo dedicado a la cooperación con Portugal que crea un órgano específico encargado de las relaciones con este país y sus entidades territoriales.

Sin embargo, hasta el momento la cooperación ha quedado en el ámbito de las administraciones públicas, sin que se haya extendido a la iniciativa privada, toda vez que, a día de hoy, existen únicamente 13 empresas extremeñas con intereses en Portugal y 15 empresas portuguesas con intereses en Extremadura. Ello reclama una nueva estrategia de relaciones transfronterizas que intentan abordarse con el denominado Plan Portugal que ha elaborado la Junta de Extremadura para su aprobación en la Cumbre Hispano-Portuguesa de 2009.

El 18 y 19 de enero se celebró en Braga la XXIII Cumbre Ibérica. La agenda extremeña contaba con distintos temas: la adopción de principios de acuerdos, o compromisos para llegar a ellos, acerca de la entrada en funcionamiento de la Alta Velocidad entre Madrid y Lisboa, la ubicación de la estación internacional

4. Fue constituida en 2000 y está constituida por 73 regiones que representan a ocho de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea: Bélgica, Alemania, Austria, Italia, España, Portugal, Finlandia y Reino Unido. Entre los objetivos de REGLEG destacan el obtener un reconocimiento explícito del papel de las regiones con poder legislativo en el proceso decisorio de la Unión Europea, que se refuercen las disposiciones existentes sobre subsidiariedad, que la Comisión Europea consulte a las regiones con poder legislativo sus propuestas legislativas y que el Comité de las Regiones pueda presentar recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Extremadura ha sido una de las principales regiones impulsoras de REGLEG, y sigue desarrollando un papel muy activo, ya que pertenece al Comité de Coordinación además de coordinar y gestionar desde el año 2002 la página web de REGLEG: www.regleg.org.

del AVE, la conexión por autovía entre Navalmoral de la Mata y Castelo Branco a través de Plasencia y Monfortinho, o la situación actual de la Plataforma Logística del Suroeste Ibérico. Además, se pretende profundizar en los acuerdos existentes en materia sanitaria entre Extremadura y el Alentejo portugués, la creación del Parque Natural del Tajo Internacional gestionado por los dos países, la puesta en marcha de trabajos conjuntos para la recuperación del lince ibérico, el ingreso de Extremadura en la Comisión de Seguimiento del Tratado de Albufeira o incrementar y potenciar el grado de colaboración entre los dos países para el desarrollo integral del área transfronteriza de Alqueva y el aprovechamiento de su agua para riego.

Algunos de los acuerdos adoptados en la Cumbre son de gran importancia para Extremadura, como la creación de un centro de investigación internacional en Badajoz en materia de energías renovables cofinanciado por los gobiernos español y portugués, que la estación del AVE en la frontera de Caia sea única, de carácter internacional y bajo el nombre Badajoz-Elvas y la decisión del Gobierno portugués de iniciar los estudios informativos para unir por autovía Castelobranco con Plasencia y Navalmoral de la Mata por Monfortinho. La cooperación sanitaria que comenzó en 2006 con el Alentejo, ha recibido un nuevo impulso para extenderla a la región Centro y ampliarla en su cobertura, con el anuncio de la materialización de los instrumentos legales en la Cumbre de Zamora de 2009.

El 26 de noviembre, en el transcurso de su visita oficial a Portugal, el Presidente de Extremadura, Guillermo Fernández Vara, presentó al Primer Ministro Portugués, José Sócrates, el Plan Portugal. Se trata de un proyecto estratégico que se desarrollará entre Extremadura y Portugal a partir de 2009, con el que se pretende abrir una nueva etapa en materia de cooperación transfronteriza y que será aprobado en la Cumbre Hispano Lusa de enero de 2009. Las claves de ese plan pasan por la extensión de la enseñanza de la lengua portuguesa como segundo idioma en todos los centros educativos extremeños durante el curso académico 2009/2010, la emisión de programas de televisión portugueses en los medios de comunicación públicos extremeños o la doble señalización en museos y edificios públicos en castellano y en portugués.

Pactos en sede parlamentaria y diálogo entre partidos

Los grupos parlamentarios PSOE-Regionalistas y PP-EU han desarrollado durante el año 2008 una cierta agenda conjunta que les ha permitido llegar a algunos acuerdos y avanzar en otros. La situación de debilidad del PP, tras los resultados electorales de 2007, que ha contado con tres Presidentes de Grupo Parlamentario y dos Portavoces a lo largo del año, unida a la voluntad de acuerdo expresada por el Presidente de la Junta en su discurso de investidura, pueden explicar esta intensa colaboración bipartididsta. En materia de educación, se continúa trabajando en la Comisión de Educación para materializar el pacto establecido de cara a la futura Ley de Educación. Al respecto, se elaboró un texto pactado entre los dos Grupos Parlamentarios que conforman la Asamblea, el cual, una vez enviado al Gobierno a primeros del mes de junio de 2008, está sirviendo de base para la redacción del nuevo proyecto de ley que entraría en vigor en el curso 2010-2011.

También se pactó entre los dos Grupos Parlamentarios el texto de la proposición de Ley reguladora de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (Ley 3/2008, de 16 de junio) y después de un arduo trabajo de muchos meses, se consiguió un texto consensuado de nuevo Reglamento parlamentario que analizaremos más adelante. También se han consensuado en sede parlamentaria los Principios para la propuesta extremeña de financiación autonómica; el Plan de Infraestructuras 2008-2016 y la posición conjunta frente a la propuesta de la Comisión Europea para eliminar las ayudas de la PAC al cultivo del tabaco.

En materia de nombramientos, se han alcanzado acuerdos entre los dos Grupos Parlamentarios para la renovación de los tres miembros del Consejo Consultivo cuyos mandatos han terminado: se nombró como nuevo miembro a Casilda Gutiérrez y se aprobó la continuidad de Clemente Checa y de Alfonso Cardenal. También se nombró por unanimidad al ex alcalde socialista de Olivenza, Ramón Rocha, como Presidente del Consejo de Administración de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales. Javier Rubio, representante de las Organizaciones de Usuarios y Consumidores, fue elegido presidente del Consejo Asesor de la misma entidad.

En la Comisión para la Reforma del Estatuto, se espera a la mayor brevedad un texto de consenso, toda vez que, en otro caso, se incumpliría el calendario del Presidente que implica aprobar la reforma en la Asamblea antes del verano para remitirla a las Cortes. También se adelantan acuerdos para la creación de una Comisión Parlamentaria que analice la aplicación efectiva de la Ley de Dependencia y para la redacción de un documento-estudio sobre la fusión de las Cajas de Ahorro.

La reforma del Reglamento de la Asamblea

El 19 de julio de 2008 el Pleno de la Asamblea de Extremadura aprobó por unanimidad la Propuesta de Reforma del Reglamento de la Asamblea, presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios PSOE-Regionalistas y PP-EU. Dicha propuesta fue adoptada en el seno de la Comisión de Reglamento, constituida el 7 de septiembre de 2007 para continuar los trabajos iniciados en la VI Legislatura. Según el Preámbulo, el nuevo Reglamento (DOE núm. 131 de 08/07/2008; BOE núm. 194 de 12/08/2008) trata de dar respuesta a los cambios producidos durante los 25 años de Autonomía: se persigue mejorar las sistemática, introducir un mayor rigor técnico jurídico, una mayor claridad expositiva e incorporar aspectos que la práctica parlamentaria ha ido evidenciando.

Debe resaltarse que el nuevo Reglamento ha sido aprobado en una Legislatura en la que únicamente existen dos fuerzas políticas en el Parlamento, composición bipartidista que ha influido en su contenido, de suerte que ciertas instituciones reglamentarias de control o impulso se reservan a los partidos mayoritarios, dados los requisitos de iniciativa.

Entre las novedades que incorpora el nuevo Reglamento, pueden señalarse:

a) En el *Título preliminar*, la mención en el art. 4.2 de la obligación de la Asam-

blea de promover el conocimiento de la institución entre los ciudadanos de Extremadura y habilitar cauces de participación en la actividad del Parlamento. Tanto en la Exposición de Motivos como en las presentaciones del Reglamento realizadas por distintos líderes políticos, se subraya la regulación de la participación ciudadana. Sin embargo, más allá de mandatos genéricos como el del art. 4, lo cierto es que el nuevo Reglamento no cuenta con instituciones participativas concretas, más allá de la cobertura de importantes lagunas del texto anterior, como la información pública de las iniciativas legislativas. En este sentido, debe señalarse el art. 165 que otorga, una vez concluido el debate de totalidad, un plazo de 5 días para que los grupos parlamentarios propongan a la mesa la comparecencia de «agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudieran estar interesados en la regulación de que se trate»; también, el art. 79.1, que establece la obligación de poner a disposición de los ciudadanos «a la mayor brevedad posible» las grabaciones en soporte de audio y vídeo de las sesiones plenarias en la página web de la Asamblea.

B) En cuanto a la *condición y régimen de diputado*, en el art. 21 se regula el régimen de dedicación exclusiva, al que podrán acogerse los diputados que no perciban ninguna otra remuneración derivada de cualquier tipo de actividad laboral o profesional, pública o privada. El régimen de dedicación exclusiva permite percibir, junto a las indemnizaciones y dietas por asistencia, las retribuciones que fije la Mesa. Se trata de una forma de remuneración que ya se encontraba en el art. 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el art. 24 del Reglamento de la Asamblea de la ciudad de Ceuta o en el Artículo 11 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

C) En cuanto a la *organización de la Asamblea*, se recogen estatutariamente comisiones permanentes que estaban previstas en otros textos legales, como la Comisión de Control de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (art. 101), o se crean comisiones nuevas, como la Comisión de Asuntos Europeos (art. 102), que conocerá de los aspectos políticos, financieros, institucionales y normativos de la relaciones de Extremadura con la Unión Europea, de la aplicación en la región de sus políticas y de las actividades de las instituciones extremeñas en instituciones o entidades de ese ámbito». También debe destacarse la regulación pormenorizada de la Comisión de peticiones en el art. 100, que regula todo el proceso de calificación y tramitación de los escritos de peticiones, y cuyas lagunas habían provocado problemas bajo la vigencia del texto anterior.

D) Respecto al *funcionamiento de la Asamblea*, son varias las cuestiones que merece la pena resaltar:

– La posibilidad de emitir el voto fuera de sede en las votaciones de investidura, moción de censura y cuestión de confianza, que son votaciones públicas por llamamiento. En estos casos, los diputados que por hospitalización, convalecencia, embarazo o parto se vean imposibilitados de acudir al Pleno, podrán, previa acreditación de su situación, emitir su voto con la forma y con las garantías que se dispongan por acuerdo de la Mesa (art. 144).

– En el procedimiento legislativo ordinario (arts. 159 a 176), se unifican los trámites para todas las iniciativas legislativas. De esta manera desaparecen las enmiendas a la totalidad, pues todas las iniciativas legislativas se debaten en el Pleno en

un debate llamado de totalidad, para la toma en consideración de la iniciativa legislativa. Si obtiene el apoyo del pleno por mayoría se remite a la comisión correspondiente. Otras novedades en el trámite de enmiendas son: la posibilidad de modificación de Proyectos de Ley por la Junta de Extremadura en el plazo de presentación de enmiendas, para corrección de errores materiales, técnicos o gramaticales (art. 163.3); la convocatoria de un Diputado de los grupos parlamentarios de la Comisión que no tengan representante en la Mesa de la Comisión, para la asistencia a las sesiones de calificación y admisión a trámite de enmiendas al articulado, con voz pero sin voto (art. 169.1) y la posibilidad de presentar escrito de reconsideración ante la Mesa de la Cámara por parte de los grupos parlamentarios en el plazo de cinco días desde la fecha de calificación (art. 169.2).

– En el procedimiento de control de la legislación delegada, el art. 192 introduce la posibilidad de someter el ejercicio de la delegación a un debate y votación de totalidad, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto Legislativo y siempre que haya sido solicitado por dos grupos parlamentarios o el quince por ciento de los diputados

– La distinción, en el Título VII, entre «orientación, impulso y control». Según el art. 194: «Con carácter general, son iniciativas de orientación aquellas que tiene por objeto conocer la actuación de la Junta de Extremadura en el ámbito de sus competencias y posibilitan el pronunciamiento de la Cámara para la consecución de determinados objetivos. Están compuestas por el Debate sobre la orientación política general de la Junta de Extremadura (arts. 195 y 196), los Debates monográficos (arts. 197-199); y las Comunicaciones, Informaciones y Planes de la Junta de Extremadura, que se informan bien mediante comparecencias de los miembros de la Junta ante el Pleno (arts. 200 y 201) y ante comisiones (arts. 202 y 203), otras comparecencias a efectos de informe y asesoramiento en las comisiones (art. 204-206), así como el Informe del Consejo de Gobierno a la Cámara sobre Planes y Programas (arts. 207 y 208). El Capítulo Segundo trata sobre el impulso, distinguiendo entre la propuesta de impulso y los pronunciamientos de la Cámara. Conforme al art. 209, «son propuestas de impulso las iniciativas que pueden presentar los grupos parlamentarios o los diputados sobre temas que afecten al ámbito de competencias atribuido por el Estatuto de Autonomía y que tengan por objeto promover la acción del gobierno» (arts. 209-217), mientras que las propuestas de pronunciamiento, deben afectar a los intereses de la Comunidad autónoma (arts. 218 y 219). Por último, «son iniciativas de control las interpelaciones, las preguntas (...) así como las solicitudes de información que se requieran a la Junta de Extremadura u otras Instituciones o Administraciones Públicas» (arts. 220-235).

Reforma del Estatuto de Autonomía

El 4 de abril de 2008, la Comisión no Permanente de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Asamblea de Extremadura aprobó el documento de trabajo sobre el que se elaboraría la propuesta de reforma, formado por el articulado del estatuto vigente de 1983 y la propuesta técnica de la Comisión de expertos para el estudio y deliberación de las cuestiones relacionadas con la reforma del Estatuto de Autonomía y la financiación autonómica, que había sido entregada el 29

de marzo. Igualmente se aprobó dar traslado del documento al Presidente de la Junta de Extremadura, a los medios de comunicación y a «todos los poderes sociales representativos de la Comunidad Autónoma, para que así puedan recogerse todas las aportaciones que se hagan» (BOAE núm. 81 de 09/04/2008). Por último, se decide nombrar un grupo de trabajo o ponencia formado por cuatro diputados de cada grupo parlamentario, que comenzaría a reunirse en el mes de mayo. Este grupo quedó conformado por Luciano Fernández, Ignacio Sánchez Amor, Francisco Torres y Estanislao Martín (PSOE) y Laureano León, Pilar Vargas, Cristina Teniente y Manuel Barroso (PP).

En la sesión de 30 de junio de 2008 de la Comisión, se procedió a la planificación de la discusión a puerta cerrada del documento a partir del mes de septiembre. Aunque tanto el Presidente de la Asamblea como los representantes de los grupos parlamentarios manifestaron en la sesión su voluntad de llegar a un acuerdo antes de fin de año, como había solicitado el Presidente de la Junta en el debate de política general, lo cierto es que a finales de enero de 2009 aún no existe ese acuerdo.

El inicio de la tramitación parlamentaria de la reforma supone ya algunas novedades, tanto de forma como de contenido, respecto a otros procesos estatutarios recientes.[5] En cuanto a las *novedades de forma*, mientras que en otras experiencias el texto inicial de la propuesta se ha elaborado en sede parlamentaria y/o gubernativa, texto sobre el que se ha producido la intervención de expertos al hilo de la tramitación parlamentaria, en el caso de Extremadura, la Comisión de Expertos entrega una propuesta articulada de nuevo Estatuto, propuesta sobre la que avanzan los trabajos de la ponencia.

También en el ámbito formal debe señalarse que se propone un texto muy reducido en comparación con otras reformas estatutarias, ya que cuenta con 99 artículos repartidos en un título preliminar, nueve títulos, 6 disposiciones adicionales, una derogatoria y una final.

Consecuentemente, desde el punto de vista del *contenido*, la propuesta de la comisión técnica es mucho menos prolija y pormenorizada que el resto de estatutos de esta nueva hornada tanto en la regulación de los derechos, deberes y libertades de los extremeños (9 artículos, bajo las rúbricas «Derechos de participación política», «Derechos económicos y sociales», «derechos de igualdad y a la conciliación familiar», «derecho a la calidad de vida», «derechos educativos y culturales», «derechos asistenciales», «derechos sanitarios» y «deberes») como en la regulación de las competencias de la Comunidad Autónoma (al que dedica 7 artículos).

En el ámbito de los derechos, debe señalarse que los artículos no parecen redactados con el objetivo de incorporar derechos subjetivos, sino que en la mayor parte de las ocasiones lo que se incorporan son mandatos a los poderes públicos sin garantías específicas de cumplimiento, que deben interpretarse conforme a los «objetivos generales» de las políticas públicas extremeñas que establece el exten-

5. Particularmente detallados por Diego María Moreno Hurtado, «La reforma del Estatuto de Autonomía inicia su andadura parlamentaria», en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 2, 2008, pp. 338-355.

so artículo 8 de la propuesta.[6] Respecto a las competencias de la Comunidad Autónoma, debe subrayarse el art. 23 de la propuesta, una suerte de «cláusula Camps»[7] que «manda» a los poderes públicos extremeños reformar el Estatuto o solicitar del gobierno central transferencia de competencias, con el objetivo de estar en situación de igualdad respecto a las demás comunidades autónomas.

Respecto a la parte orgánica, nos interesa poner de relieve la regulación de los decretos leyes (art. 46 de la Propuesta Técnica de la Comisión de expertos), la elevación a rango estatutario de órganos creados por ley, como el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social,[8] y la creación estatutaria de dos nuevos órganos: el Consejo de Cuentas y la Defensoría del Pueblo. En los arts. 61 a 64 se regula el Poder Judicial en Extremadura, a la espera de la concreción del traspaso de competencias en la materia por parte del Estado; en el art. 74 se crea la Comisión de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, a semejanza de los órganos existentes en otras Comunidades, y en el ámbito de las relaciones exteriores se regula la intervención de la Comunidad en los procedimientos que se sustancien ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la creación de un consejo asesor para asuntos europeos y de un órgano específico encargado de las relaciones con Portugal y sus entidades territoriales.

La actividad legislativa

Rasgos generales de la actividad legislativa

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura durante el año 2008 adolece de las características que ya se habían señalado en informes anteriores, aunque particularmente acentuadas este año. Se han aprobado únicamente 5 leyes (el número más bajo de los últimos años) y ninguna de ellas es una norma innovadora del ordenamiento jurídico; son leyes de carácter organizatorio que reforman otras leyes anteriores y leyes de contenido financiero y tributario.

De las leyes aprobadas durante 2008, únicamente una de ellas, la Ley Reguladora de la Empresa Pública «corporación Extremeña de Servicios Audiovisuales» es una proposición de ley, formulada conjuntamente por los dos grupos parlamentarios PSOE-Regionalistas y PP-EU y, consecuentemente, tramitada por el procedimiento de lectura única y aprobada por unanimidad. El resto son proyectos de ley y todos ellos han sido aprobados con los votos a favor del Grupo PSOE-Regionalistas y los votos en contra de los asambleístas del grupo PP-EU.

6 En realidad, aunque la propuesta de la Comisión de expertos es una propuesta articulada, los artículos no están numerados, por lo que lo correcto sería hablar del artículo propuesto en octavo lugar. Sin embargo, para no recargar excesivamente la redacción, optamos por denominar los artículos por el número de orden que ocupan en la propuesta.

7 Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

8 Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura y Ley 3/1991, de 25 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura.

Leyes de reorganización institucional de la Junta de Extremadura

La *Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura* tiene dos contenidos claramente diferenciados: en su articulado, la Ley crea una serie de nuevas Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, y las somete a una regulación sistemáticamente uniforme, regulando su naturaleza, adscripción, sede, fines, organización, régimen presupuestario y económico financiero. En la misma línea se sitúa la Disposición Adicional Segunda, que reforma la Ley 7/2001, de 14 de junio, de creación del Servicio Público de Empleo, para armonizar su regulación con la de las Entidades de nueva creación.

Sin embargo, a partir de la Disposición Adicional Tercera comienza una miscelánea de medidas de muy diverso contenido, objeto y consecuencias, sin aparente relación con la regulación contenida en el resto de la Ley. Por un lado se introducen reformas en el régimen de la función pública extremeña y, por otro, se introducen dos regulaciones nuevas sin relación alguna ni entre sí, ni con la función pública, ni con lo dispuesto en el articulado de la Ley: una relativa al ejercicio de la potestad sancionadora en Extremadura, cuyo plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de 12 meses (Disposición Adicional Séptima); y otra relativa a la posibilidad de prorrogar las concesiones administrativas de servicios de transporte público por carretera. A todas luces una deficiente técnica legislativa que no puede sino merecer un juicio crítico, toda vez que en estas disposiciones no se introducen normas únicamente dirigidas a la Administración, sino garantías de los ciudadanos en el proceso sancionatorio.

En cuanto al contenido establecido en su articulado, se trata de una ley cuanto menos curiosa desde el punto de vista del sistema de fuentes del Derecho y de sus relaciones jerárquicas, por cuanto es una ley que viene a adaptar el marco institucional de la Junta de Extremadura a los extremos contemplados en un reglamento, como es el Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, por el que se modifica la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En este sentido, frente a la idea general del reglamento como fuente de desarrollo de las leyes, contemplamos aquí cómo una ley desarrolla un reglamento, dictado en este caso en virtud de las competencias en materia organizativa de las que goza el ejecutivo autonómico extremeño en virtud del art. 112 de la Ley 1/2002 de 28 de febrero. Y así se reconoce en la propia Exposición de Motivos: «... en el marco de la nueva estructura departamental establecida en referido Decreto, resulta necesario, teniendo en cuenta las necesidades organizativas y funcionales, la creación de las siguientes entidades...».

En el Título I de la Ley se crea el Servicio Extremeño de Promoción a la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD). Se trata de un ente público sometido al Derecho Administrativo, al igual que el resto de entes regulados en la Ley comentada, y adscrito a la Consejería competente en materia de dependencia. Su objeto es ejercer la competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociosanitarios encomendados por la Administración de la Comunidad Autónoma conforme a los objetivos y principios de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

En el Título II se crea el Instituto de Consumo de Extremadura, que ejercerá las funciones de propuesta de planificación de las política en materia de defensa y protección de los consumidores y la ejecución de las mismas; la formación y educación de los consumidores para el conocimiento de sus derechos; y las labores de mediación y arbitraje en materia de consumo.

En el Título III se crea la Agencia Extremeña de Evaluación Educativa, cuyas funciones son las conocidas en este tipo de órganos que ya existen en otras Comunidades Autónomas: la evaluación general del sistema educativo extremeño, así como la evaluación y acreditación del profesorado. En el Título IV se crea el Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios, dedicado las actividades prestacionales o de servicios relacionadas con la enseñanza y que son competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tales como comedores y transporte escolar, o las actividades extraescolares. En el Título V se crea la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Todos estos entes, junto con el Servicio Extremeño Público de Empleo, cuya regulación se reforma en la Disposición Adicional Segunda, contarán con sus propios Estatutos, que detallarán la organización, régimen jurídico y funciones de los órganos que integran cada ente (art. 21.3) y que serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta conjunta de la Consejería a la que está vinculado el ente, así como de las Consejerías que tienen atribuidas las competencias en materia de Hacienda y Administraciones Públicas.

La *Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura* tiene por objeto regular el régimen jurídico de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como su administración, defensa y conservación. Se trata con ello, por un lado, de adaptar la normativa extremeña a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece tanto la legislación básica del Estado en la materia, como los preceptos que se consideran de aplicación general en el ordenamiento jurídico español. Por otro lado, se remoza y actualiza la legislación extremeña en la materia, contenida en la Ley 2/1992, de 9 de julio, dictada en cumplimiento del mandato al legislador contenido en el párrafo 2 del art. 56 del Estatuto de Autonomía, y que sólo muy parcialmente había podido adaptarse a las nuevas circunstancias a través de su desarrollo reglamentario aprobado por Decreto 180/2000, de 25 de julio. En este sentido, la Ley de 1992 se centraba fundamentalmente en el aspecto competencial, presentando importantes lagunas en materia de defensa, protección, gestión patrimonial y régimen sancionador de los bienes públicos.

Consecuentemente, el criterio básico inspirador de la Ley 2/2008 es precisamente el de la defensa y protección del patrimonio, de suerte que, en el Título I, se sienta un principio general de indisponibilidad del patrimonio público, que implica la excepcionalidad de todo acto de disposición sobre el patrimonio. Las lagunas detectadas se cubren a través de la regulación de potestades administrativas como el desahucio y el diseño de un sistema global y unitario de Inventario del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Título I), así como a través de un cuadro de infracciones contra el patrimonio y un régimen de sanciones (Título VII).

Por lo que al sistema competencial interno se refiere, la Ley 2/2008 procede a una delimitación más exhaustiva de las funciones de cada una de los organismos implicados en la gestión del patrimonio histórico artístico. Constituye también un elemento novedoso, la regulación del régimen patrimonial de los edificios administrativos, con la creación del Consejo Gestor de los Edificios Públicos (Título IV), y la inclusión en esta materia de pautas de colaboración interadministrativas (Título V). Por otra parte, se regula el ámbito patrimonial de los organismos públicos, sistematizándose el sector público empresarial, lo que incluye las normas relativas a la constitución y disolución de sociedades y el régimen de los títulos valores (Título VI).

El grueso de la Ley consiste en la regulación de los procesos de gestión patrimonial (Título III) y la forma de uso de los bienes demaniales (Título II). En el Título III, a través de siete capítulos, se plantean todas las operaciones de integración, gestión y enajenación de los bienes que constituyen el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Respecto al domino público, los Capítulos I a III, regulan las figuras administrativas de afectación, desafectación, las mutaciones demaniales y la adscripción y desadscripción de bienes y derechos. El Capítulo IV establece los mecanismos para que los actos antes indicados queden adecuadamente asentados en el Inventario de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, estableciéndose al respecto la obligación de los Registradores de la Propiedad de no practicar la inscripción registral si las actas no van firmadas por los representantes del órgano directivo que tenga asignadas las funciones patrimoniales. Por último, la utilización y explotación de los bienes que integran el dominio público se recoge en el Capítulo V.

Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» tiene por objeto sustituir la regulación establecida en la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, de Creación de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» (Cexma), a fin de «adecuar este ente a los nuevos retos tecnológicos y socioculturales», según se declara en su exposición de Motivos. Pero también para dotar al ente público de «mayor agilidad», como se afirmaba en la nota de prensa de Cexma de 30 de mayo de 2008, en la que anunciaban el acuerdo entre la Corporación, el PP y el PSOE para aprobar la nueva regulación.

Esa «mayor agilidad», por cuanto se desprende de la lectura de la Ley, se centran más en adaptar el Ente a la expansión y crecimiento del negocio audiovisual, que en permitir su apropiación y control social a través de la ampliación del derecho de acceso. Las novedades más relevantes consisten en la extensión de la definición y actividades del servicio público audiovisual extremeño al sector digital (Capítulo I) y en la concesión de estabilidad a los órganos de gestión y administración, regulados en el Capítulo II y entre los que se encuentra el Consejo de Administración, el Consejo Asesor y el Director General. El Consejo de Administración será elegido por cuatro años, igual que su presidente, frente al carácter rotatorio entre partidos por tres meses que establecía la Ley anterior. El cargo de Director General de la Corporación pasa a ser de cinco años.

También destaca el reforzamiento del carácter público del Ente, obligando a que la gestión del servicio público y sus filiales (en la actualidad Canal Extremadura TV y Canal Extremadura Radio) se desempeñe por entidades públicas bajo

la forma de Sociedades Anónimas cuyo capital debe ser suscrito íntegramente por la Junta de Extremadura (Capítulo III). Debe tenerse en cuenta que, junto a la regulación contenida en la ley comentada sobre financiación y presupuesto (Capítulo V) y patrimonio (Capítulo VI), la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2008, comentada anteriormente, ha integrado el Patrimonio de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» y el de sus filiales en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y lo ha declarado dominio público, como patrimonio afecto a un servicio público.

En cuanto al derecho de acceso, se regula en un único artículo del Capítulo IV (dedicado a la Programación) de forma restrictiva, toda vez que el acceso se limita a «los grupos sociales y políticos más significativos», para cuya determinación habrá de atenderse a «criterios objetivos», el primero de los cuales es «la representación parlamentaria», en una Comunidad Autónoma donde únicamente los dos partidos mayoritarios de ámbito nacional tienen representantes. De esta suerte la Ley legitima la sistemática exclusión de otras fuerzas políticas o, cuanto menos, que su acceso quede en manos de la discrecionalidad del Consejo de Administración (cuyos miembros son elegidos por dos tercios de los diputados de la Asamblea de Extremadura) y del Director General (elegido por las Asamblea por mayoría de tres quintos).

Leyes financieras y presupuestarias

La Ley 4/2008, de 25 de noviembre, de Endeudamiento Extraordinario de la Comunidad Autónoma de Extremadura autoriza, en su artículo 1, la creación de un endeudamiento extraordinario hasta un máximo de 120 millones de euros, adicional al previsto inicialmente para el ejercicio presupuestario 2008. De esta suerte, se revisan automáticamente lo límites cuantitativos establecidos en los arts. 30 y 32 de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (Disposición Adicional Única). Las operaciones financieras, consistentes en apelar al crédito interior o exterior y en la emisión de deuda pública, en cualquier modalidad y en las condiciones normales de mercado, serán acordadas por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Administración Pública y Hacienda.

Se trata de una medida lógica a partir del Cuadro Macroeconómico aprobado en el Consejo de Ministros de 24 de julio de 2008, que sitúa las previsiones de crecimiento por debajo del 2%, lo que permite fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria con un déficit del 0,75% del PIB, conforme a lo establecido en el art. 3.1. de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Así lo reconoce el Acuerdo 5/2008, de 8 de octubre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que establece que «el límite de endeudamiento de 2008 de las Comunidades Autónomas, derivado de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2003, podrá incrementarse, de forma provisional y hasta un máximo del 0,75% de su Producto Interior Bruto regional, a cuenta y con el límite del déficit en que efectivamente se incurra en el ejercicio dentro de dicho importe máximo».

La Ley 5/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009. En ejercicios anteriores, pero muy particularmente en la Exposición de Motivos de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008, primera Ley de presupuestos que elaboró el actual gobierno autonómico, el principal objetivo declarado de la política presupuestaria era «situar a nuestra región en condiciones de afrontar con garantías los retos derivados de una eventual reducción de los fondos estructurales» de la Unión Europea. En este sentido, se dedicaban importantes partidas a sectores estratégicos como el comercio, el turismo y la promoción empresarial, fundamentalmente a través del apoyo a la transformación y comercialización de productos. También existían importantes partidas destinadas a la mejora retributiva de los funcionarios públicos, y nuevos gastos sociales para poner en marcha las ayudas a las familias a partir del segundo hijo, la Ley de Dependencia y otras políticas sociales.

Estas líneas presupuestarias se reestructuran en los Presupuestos de 2009 para reorientar el gasto a la obra pública y, consecuentemente, a la generación directa de empleo, al tiempo que se prevén instrumentos de contención y control del gasto. El montante de los Presupuestos para 2009 crece un 4,3% respecto al ejercicio anterior. El presupuesto total alcanzará los 5.769,4 millones de euros, cifra que supera en 240,4 millones la establecida para 2008, a pesar de la caída del 2% prevista para los ingresos no financieros. El aumento se financia mediante el empleo de hasta 253,8 millones procedentes de remanentes de tesorería y a través de un endeudamiento de 255 millones de euros, de los cuales, no obstante, sólo 187,3 son deuda nueva, lo que se mantiene dentro de los márgenes autorizados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su Acuerdo de 8 de octubre de 2008.

La dotación para políticas económicas (que incluyen las infraestructuras, la agricultura, la industria e innovación, el comercio y el turismo) es de 1.685,8 millones de euros, lo que supone un aumento del 0,1 por ciento respecto a la dotación destinada a dicho bloque en los presupuestos de 2008.

La partida más importante sigue siendo la dedicada a agricultura, con 743,5 millones, dedicándose 263,6 millones a industria e innovación, 45,3 millones a turismo y 34,1 millones a comercio. Sin embargo el rubro que ha experimentado el mayor incremento es el de infraestructuras, dotado con 599,3 millones. Dentro de él, la parte más importante corresponde a la construcción de infraestructuras de comunicaciones y urbanas: En infraestructuras viarias (205,2 millones, un 19% más que en 2008), el Plan Sectorial estrella del Plan de Infraestructuras 2008-2016, se encuentran las obras de construcción de 122 km en las autovías regionales de Plasencia-Portugal (62,5 millones), Zafra-Jerez (cinco millones), y Cáceres-Badajoz (6,4 millones). Además, se invertirán 118,1 millones para inversiones nuevas, como la circunvalación sur de Plasencia (16,1 millones), y para la conservación de 350 km de carreteras autonómicas. A su vez, las infraestructuras urbanas recibirán 66,7 millones, un 11,5% más que en 2008, para mejorar los sistemas de tratamiento (41,7 millones), encauzamiento y abastecimiento de agua. Por su parte, las infraestructuras agrarias contarán con 178,2 millones, que incluyen dotaciones para caminos rurales (30,9 millones), regadíos, forestación y modernización de explotaciones.

La Ley de Presupuestos se completa con la *Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad Autónoma* de Extremadura, que contempla distintas medidas menores de reforma tributaria puntual.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria no tiene características distintas de lo ocurrido en años anteriores. Al igual que en el área legislativa, no hay actividad normativa reglamentaria relevante. Únicamente señalar, por un lado, el importante número de decretos organizativos, que continúan la modificación en las estructuras de gobierno iniciada por el Presidente González Vara tras su victoria electoral del año 2007. Por otro, como resulta lógico en un cuadro macroeconómico recesivo, la cantidad de decretos en materia de subvenciones y ayudas, particularmente tras la modificación de las previsiones de crecimiento por el Consejo de Ministros en el mes de julio y la autorización del aumento de déficit por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de octubre de 2008.

Educación

Una de las actividades fundamentales que sigue realizando la Junta de Extremadura es la adaptación curricular a la Ley Orgánica de Educación. Como es sabido, el art. 6.2 de esta Ley atribuye al Gobierno la competencia para fijar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, mientras corresponde a las Administraciones autonómicas establecer concretamente el currículo del que formarán parte dichos aspectos básicos. La Consejería de Educación de la Junta de Extremadura comenzó el proceso de concreción curricular a los aspectos básicos fijados gubernativamente a través de real decreto el año pasado, con los Decretos 82 y 83 de 2007, actividad que continúa este año con los siguientes decretos:

El Decreto 4/2008 aprueba el Currículo de Educación Infantil para la Comunidad Autónoma de Extremadura para adaptarlo a lo dispuesto en el art. 6 la Ley Orgánica 2/2006 de Educación y el Real Decreto 1630/2006 por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil. Complementariamente, el Decreto 91/2008 establece los requisitos en cuanto al número y cualificación de los profesionales, los espacios e instalaciones donde se produce la acción educativa y el número máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar, que deben cumplir todos lo centros educativos que imparten primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El Decreto 115/2008 establece el currículo del Bachillerato de Extremadura y regula la ordenación de dicha etapa, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley Orgánica 2/2006 y el Real Decreto 1467/2007 por el que se establece la estructura y se fijan la enseñanzas mínimas del Bachillerato.

El Decreto 191/2008 establece la ordenación general de las Enseñanzas Iniciales de personas adultas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, de acuerdo con los objetivos y finalidades contenidas en los arts. 3.3, 5.4 y el Capítulo IX de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación.

Además, en consonancia con lo establecido en el Preámbulo de la Ley Orgánica de Educación y con lo dispuesto en el Título IV de la Ley 1/2008 de la Comunidad de Extremadura, que crea el Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios, se procede al reconocimiento y regulación de estos servicios:

El Decreto 192/2008 regula los servicios complementarios de comedor escolar y aula matinal en los centros educativos públicos no universitarios dependientes de la Consejería con competencias en educación de la Junta de Extremadura, que impartan enseñanzas de educación infantil, primaria y educación especial.

El Decreto 203/2008 regula la prestación del servicio de transporte escolar al alumnado de los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se da al transporte escolar la consideración de servicio educativo complementario, de carácter compensatorio.

Por último, resultan de importancia otros dos decretos en el ámbito educativo:

El Decreto 15/2008 regula el proceso de elección de la jornada escolar en los centro de Educación Infantil, Primaria y específicos de Educación Especial de Extremadura, sostenidos con fondos públicos. Se ofrece la posibilidad de elegir entre dos modalidades: a) jornada escolar con actividades formativas complementarias, que comprende actividades lectivas en horario de mañana y actividades formativas complementarias en horario de tarde; b) jornada escolar con actividades lectivas en horario de mañana y tarde.

El Decreto 144/2008 fija el currículo para el nivel avanzado de las enseñanzas de régimen especial de idiomas de Extremadura. Estas enseñanzas tendrán como finalidad capacitar al alumnado en distintas competencias comunicativas del idioma siguiendo los planteamientos del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (comprender, expresarse y mediar entre hablantes de lenguas distintas con un grado de naturalidad tal que la comunicación se realice sin esfuerzo por parte de los interlocutores).

Salud y Sanidad

En materia de salud y sanidad son tres los decretos sobre los que merece la pena llamar la atención. Por un lado, se da el pistoletazo de salida para la elaboración del nuevo Plan de Salud con el Decreto 138/2008, que establece las normas que regulan la elaboración, el seguimiento y la evaluación del Plan de Salud de Extremadura 2009-2012, así como la determinación de los órganos administrativos que participan en estos procesos y velan por su desarrollo. Es interesante poner de relieve que dicho Plan deberá tener en cuenta lo establecido en el art. 27 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Por otro, el Decreto 238/2008 modifica el Mapa Sanitario de la Comunidad Autónoma de Extremadura adaptándolo a los diversos cambios demográficos, sociales y de racionalización de recursos.

Finalmente, señalar el Decreto 139/2008 establece la acreditación y la regulación del Comité Ético de Investigación Clínica Autonómico de Extremadura, para garantizar los derechos de las personas que participen en los estudios en

humanos y en ensayos clínicos con medicamentos o productos sanitarios. Se modifica así la Orden de 5 de mayo de 1998, de la Consejería de Bienestar Social, para adaptarla a los extremos contemplados en la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, y en el Real Decreto 223/2004, por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamentos.

Urbanismo

Decreto 56/2008 por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica en la comunidad Autónoma de Extremadura.

Procedimiento administrativo

Decreto 184/2008 por el que se suprime la obligación para los interesados de presentar la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y el certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Junta de Extremadura y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, de acuerdo con lo establecido en la Ley estatal 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y en el Real Decreto 1720/2007.

Ayudas y subvenciones públicas

Entre los múltiples Decretos en la materia, señalamos:

Decreto 17/2008 por el que se regula la Base de Datos de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Consiste en la creación en soporte informático de un Registro Público en el que se contendrá información sobre las subvenciones o ayudas sin contraprestación concedidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por organismos públicos y demás entidades de Derecho público que dependan de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por los consorcios y otras personificaciones públicas creadas o participadas mayoritariamente por la Administración Autonómica, y por organismos o entes dependientes de aquella que se rijan por el Derecho Privado.

Decreto 59/2008 por el que se modifican el Decreto 110/2002, por el que se establecen la bases reguladoras de diversas líneas de actuación en materia de desarrollo y empleo local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y el Decreto 14/2008, por el que se establecen las bases reguladoras y convocatoria única de las subvenciones para la aplicación de experiencias de empleo y formación para el empleo vinculadas a los objetivos de la iniciativa comunitaria EQUAL, en marco de las medidas previstas en el I Plan Integral de Empleo de Extremadura.

Decreto 74/2008 por el que se establece un fondo de cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura.

Decreto 245/2008 por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas

a empresas turísticas con sede y ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de fomento de calidad para elevar el nivel de las infraestructuras turísticas en la región extremeña y la prestación de servicios turísticos con mayor valor añadido.

Decreto 241/2008 por el que se aprueba el Plan Anual de la Cooperación Extremeña para el año 2009, así como las convocatorias de ayudas para proyectos de cooperación para ese mismo año, en consonancia con lo dispuesto en el Plan General de la Cooperación Extremeña 2008-2011.

Decreto 247/2008 por el que se modifica el Decreto 19/2007 por el que se establece un programa de financiación prioritaria del tejido empresarial de esta Comunidad Autónoma.

Decreto del Presidente 3/2008 por el que se convoca la concesión de ayudas a las corporaciones locales para el mantenimiento, reposición o reparación de infraestructuras municipales y de adquisición de equipamientos correspondientes al ejercicio 2008.

Decreto del Presidente 12/2008 por el que se convoca la concesión de ayudas a los Municipios y Entidades Locales Menores para financiar los servicios de consultoría inherentes a la solicitud, aplicación y justificación de los recursos del Fondo Estatal de Inversión Local, aprobado mediante Real Decreto-ley 9/2008. La convocatoria se regulará por lo previsto en lo el Decreto 260/2008.

Organización administrativa

Como ya se señalaba en el *Informe 2007*, el cambio en la Presidencia ha traído una importante modificación en la estructura de gobierno. Esta modificación comienza en el año 2007 con el Decreto del Presidente 17/2007 y se consolida en el año 2008 con nuevas modificaciones a nivel legal, como ya hemos visto, y reglamentario, que vamos a describir ahora.

En desarrollo de lo dispuesto en los Decretos del Presidente 17, 18 y 19/2007, se dictan los siguientes decretos:

Decreto del Presidente 10/2008, por el que se asignan las competencias en materia de Justicia y se modifica la distribución de competencias entre las Consejerías que conforman la Administración Autonómica. En concreto, la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, deja de ser titular de las competencias relacionadas con los incentivos y la promoción de la agroindustria, la acuicultura, la producción y transformación de productos agroalimentarios, incluidas las de control de fraude agroalimentario, las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas Protegidas y el control del fraude agroalimentario, que ahora pasan a corresponder a la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural.

Decreto del Presidente 11/2008 por el que se modifica la distribución de competencias entre las Consejerías que conforman la Administración Autonómica, por el que se atribuye a la Vicepresidencia Primera y Portavocía las funciones inherentes a la dirección y coordinación de la política y la administración de los Sistemas

de Información de la Junta de Extremadura. Estas funciones se desempeñaban antes por diferentes Departamentos de la Administración Autonómica. Además, las competencias inherentes al impulso e implantación de la administración electrónica y la planificación, diseño y desarrollo de las políticas de inspección, calidad de servicios, atención al ciudadano y evaluación de las políticas públicas hasta ahora desempeñadas por la Consejería de Administración Pública y Hacienda, se atribuyen a la Vicepresidencia Primera y Portavocía.

Como consecuencia de estos Decretos del Presidente, es necesario reformar la estructura de la Presidencia de la Junta de Extremadura, a través del Decreto 213/2008; de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, a través del Decreto 196/2008; de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, que será titular de las competencias en materia de Justicia que reciba la Comunidad Autónoma de Extremadura, a través de Decreto 194/2008; y de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural a través de Decreto 195/2008.

En desarrollo de la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, descrita en el apartado dedicado a la actividad legislativa, se dictan los siguientes reglamentos:

Decreto 160/2008 por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Decreto 214/2008 por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Consumo de Extremadura.

Decreto 220/2008 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura, completado con los Decretos 221/2008 por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Servicio Extremeño de Salud, 222/2008 por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia y 252/2008, por el que se atribuyen competencias sancionadoras en materia de salud pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Convenios de colaboración

Tampoco en el ámbito de los convenios de colaboración se han producido novedades relevantes durante el año 2008. Se han firmado 59 Convenios de los cuales 21 son renovaciones, prórrogas, adendas o reiteraciones de convenios anteriores. Entre los otros, gran parte de los convenios más importantes son similares o directamente iguales a los que se han firmado con otras comunidades autónomas, como el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Extremadura para la prestación mutua de servicios de administración electrónica (firmado el 4 de marzo de 2008); el Convenio para aumentar la oferta de plazas de las Escuelas Oficiales de Idiomas e impulsar el conocimiento del inglés entre los jóvenes (firmado 9 de junio de 2008); para la prestación del servicio telefónico de información y asesoramiento a víctimas de violencia de género (firmado el 26 de febrero de 2008); el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura, para la realización de activi-

dades sobre la violencia de género (firmado 30 octubre 2008); el Convenio de colaboración para la financiación de los libros y material escolar en los niveles obligatorios de la enseñanza para el curso académico 2008-2009 (firmado el 7 de abril de 2008) o el Convenio para la aportación y distribución de crédito para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de las bibliotecas públicas (firmado el 7 de octubre de 2008).

Aún menores en cuanto a su importancia política, sí cabe destacar dos Convenios de año 2008. De una parte, por la importancia de la política en nuevas tecnologías dentro de la agenda política del ejecutivo extremeño, puede destacarse el adenda al Convenio bilateral de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el desarrollo de las actuaciones contempladas en el Convenio-Marco de colaboración firmado por el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Entidad Pública Empresarial Red.es, para la puesta en marcha del Programa «Internet en el Aula», firmada el 26 de noviembre de 2008.

De otra parte, por la importancia económica de la política energética y el montante de la inversión, cabe señalar el Convenio Marco de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA) para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción 2008-2012 (PAE4+) de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España. El desarrollo de las medidas será realizado y gestionado por la Comunidad Autónoma de Extremadura, contando para ello con la aportación financiera y asistencia técnica de IDEA. El Plan de Acción 2008-2012 identifica 10 medidas como prioritarias, con el objeto de garantizar una ejecución mínima del Plan en todo el territorio. La Comunidad Autónoma de Extremadura deberá realizar un número mínimo de 7 de las 10 medidas seleccionadas en cada una de las anualidades que comprende el Convenio Marco.

Conflictividad Jurídica

Durante el año 2008 lo más destacable ha sido la admisión por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 2 de abril de 2008, del recurso de inconstitucionalidad número 1710-2008, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 87 de 10/04/2008). El artículo impugnado establece: «1. Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma». Según la Junta, este artículo afectaría a dos municipios extremeños, Robledillo de Gata y Descargamaría, que están en la cuenca hidrográfica del río Duero.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición a 31 de diciembre de 2007

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 38

Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 27

Estructura del Gobierno

A 31 de diciembre de 2008

Presidente: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Vicepresidencia Primera y Portavocía: Dña. Mª Dolores Pallero Espadero (PSOE)

Vicepresidencia Segunda de Asuntos Económicos y Consejería de Economía, Comercio e Innovación: Dña. Mª Dolores Aguilar Seco (PSOE)

Consejería de Administración Pública y Hacienda: D. Ángel Franco Rubio (PSOE)

Consejería de Fomento: D. José Luis Quintana Álvarez (PSOE)

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Rivera (Independiente)

Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: D. Juan María Vázquez García (PSOE)

Consejería de Igualdad y Empleo: Dña. Pilar Lucio Carrasco (PSOE)

Consejería de Educación: Dña. Eva Mª. Pérez López (PSOE)

Consejería de Sanidad y Dependencia: Dña. María Jesús Mejuto Carril (Independiente)

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. Leonor Flores Rabazo (PSOE)

Consejería de los Jóvenes y del Deporte: D. Carlos Javier Rodríguez Jiménez (PSOE)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PSOE-Regionalistas con 38 diputados

Composición del gobierno: Homogéneo (PSOE)

Cambios en el Gobierno

No se han producido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Iniciativas legislativas

Proyectos de Ley

6 presentados en 2008

5 Aprobados:

Ley 1/2008, de 8 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura (DOE 100 / 26-05-2008; BOE 142 / 12-06-2008)

Ley 2/2008, de 22 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 116 / 17-06-2008; BOE 167 / 11-07-2008)

Ley 5/2008, de 26 de Diciembre, Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2009 (DOE 252 / 31-12-2008; BOE 16 / 19-01-2009)

Ley 6/2008, de 26 de Diciembre, de Medidas Fiscales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 252 / 31-12-2008; BOE 16 / 19-01-2009)

Ley 4/2008, de 25 de noviembre, de Endeudamiento Extraordinario de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 229 / 26-11-2008; BOE 294 / 06-12-2008)

1 en tramitación:

Proyecto de Ley de creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Extremadura

Proposiciones de ley

1 Presentada y aprobada en 2008

Ley 3/2008, de 05 de junio, reguladora de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (DOE 116 / 17-06-2008; BOE 167 / 11-07-2008)

Iniciativas de Orientación

Debate sobre la orientación de la política general de la junta de Extremadura. Resoluciones Aprobadas: BOAE 120 (02-07-2008)

Solicitud de celebración de un debate monográfico en pleno sobre situación del empleo en Extremadura (en tramitación)

Comparecencias a petición propia ante el Pleno: 5 solicitadas. (5 informadas)

Comparecencias a petición propia en Comisión:

6 presentadas en el 1º periodo de sesiones de 2008. (6 Informadas)

14 presentadas en el 2º periodo de sesiones de 2008

Retirada 1

Informadas 12

En tramitación 1

Comparecencias a petición de los miembros de la Cámara en Comisión:

23 presentadas por el grupo popular en el 1º periodo de sesiones de 2008

Sustanciadas 7

Retiradas 5

No admitida 1

Rechazadas 7

En tramitación 1

Decaídas 2

21 presentadas por el grupo popular en el 2º periodo de sesiones de 2008

Informadas 12

En tramitación 6

Rechazada 2

No admitida 1

5 conjuntas presentadas en el 2º periodo de sesiones de 2008

En tramitación 4

Informada 1

Comparecencias a petición de los miembros de la Cámara ante el Pleno

5 presentadas por el grupo popular en el 1º periodo de sesiones de 2008

Informadas 4

Rechazada 1

6 presentadas por el grupo popular en el 2º periodo de sesiones de 2008

Informadas 2

Rechazada 1

En tramitación 3

Comparecencias del Presidente de la Junta de Extremadura: 1

Iniciativas de impulso

Grupo Popular

21 proposiciones no de ley presentadas (1º Periodo de sesiones 2008):

Aprobada 1 (Con enmienda)

Rechazadas 14

Retiradas 6

11 Propuestas de impulso ante el Pleno presentadas (2º Periodo de Sesiones 2008):

Aprobadas 2

Rechazadas 6

En tramitación 3

4 Proposiciones no de ley en Comisión (1º Periodo de Sesiones 2008)

Aprobada 1

Rechazadas 3

7 Propuestas de impulso en Comisión (2 º Periodo de Sesiones 2008)

Aprobada en 2008 1

Rechazadas en 2008 4

Retirada en 2008 1

En tramitación 1

Grupo Socialista

2 Proposiciones no de ley. (2 Retiradas)

Iniciativas de control

Grupo Popular

30 interpelaciones presentadas en 2008

Sustanciadas 19

Retirada 1

En tramitación 6

No admitida 4

71 preguntas orales ante el Pleno en 2008

Con respuesta 69

Retirada 1

No admitida 1

203 preguntas orales en Comisión en 2008

Con respuesta 189

Retirada 13

No admitida 1

6 preguntas al Presidente de la Junta (6 Con respuesta)

645 Preguntas escritas

Con respuesta 562

Pendiente 83

192 solicitudes de información

Informadas 165

Retiradas 11

En tramitación 13

No admitidas 3

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura en la conmemoración del XXV Aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía. (25-02-2008)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional de las Mujeres (07-03-2008)

Declaración institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día del Pueblo Gitano (08-04-2008)

Declaración Institucional con motivo del XXV Aniversario de la constitución de la Asamblea de Extremadura (21-05-2008)

Declaración Institucional de apoyo a las víctimas del terrorismo (23-10-2008)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo de la celebración de los veintGrupo Socialista

11 preguntas orales en el pleno (11 Con respuesta)

4 preguntas orales en comisión (4 Con respuesta)

Declaraciones institucionales

Cinco años de Autonomía (20-11-2008)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del 25 de noviembre, Día Internacional contra la Violencia de Género

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Mundial de la Lucha contra el Sida (01-12-2008)

Declaración Institucional con motivo del XXX Aniversario de la Constitución Española (04-12-2008)

Reuniones celebradas

20 sesiones plenarias

19 junta de portavoces

115 comisiones

10 Comisión de Administración Pública

3 Comisión de Asuntos Europeos

9 Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

3 Comisión de Control de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales

9 Comisión de Cooperación Internacional, Comunicación y Consumo

8 Comisión de Cultura y Turismo

9 Comisión de Economía, Comercio e Innovación

9 Comisión de Educación

9 Comisión de Fomento y Vivienda

11 Comisión de Hacienda y Presupuesto

9 Comisión de Igualdad y Empleo

6 Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente

8 Comisión de los Jóvenes y Deporte

2 Comisión de Reforma de Estatuto de Autonomía

1 Comisión de Reglamento

9 Comisión de Sanidad y Dependencia

Reformas del Reglamento

El 19 de junio de 2008 se aprobó un nuevo Reglamento de la Asamblea de Extremadura (DOE núm. 131 de 08/07/2008; BOE núm. 194 de 12/08/2008)

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

En febrero de 2008 se produjo la renovación por la Asamblea de los tres miembros del Consejo Consultivo cuyos mandatos han terminado: se nombró como nuevo miembro a Casilda Gutiérrez y se aprobó la continuidad de Clemente Checa y de Alfonso Cardenal.

Con datos actualizados a diciembre de 2008, se han emitido 343 dictámenes, la mayoría de ellos reclamaciones de responsabilidad patrimonial, aunque continúan su aumento las consultas sobre disposiciones de carácter reglamentario, y alguna legal, como el Dictamen 331/2008 sobre el Anteproyecto de Ley de Endeudamiento Extraordinario de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción: líneas generales

Desde el punto de vista político el año 2008 transcurrió en Galicia en realidad entre una campaña y una precampaña electorales: la campaña de las elecciones generales que tuvieron lugar el 9 de marzo y la precampaña de las elecciones autonómicas que, ligeramente adelantadas, deberán celebrarse el 1° de marzo del año 2009. Esos dos acontecimientos (los comicios legislativos y el anuncio de la fecha de las autonómicas gallegas) condicionaron, como ya es habitual, la acción de los tres grandes partidos de Galicia, la agenda político-institucional de la Comunidad Autónoma y, en última instancia, las relaciones entre el Gobierno autonómico y los partidos gallegos, por un lado, y el Gobierno del Estado por el otro.

Desde otra perspectiva –la de las grandes cuestiones institucionales–, el primer plano en que se situó el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómica, con todas las discusiones que vendrá a provocar un asunto de tal importancia entre los tres grandes partidos gallegos, entre éstos y los restantes partidos españoles y, finalmente, entre las diferentes Comunidades Autónomas que conforman el conjunto del sistema, corrió parejo a la práctica desaparición del debate estatutario del escenario político autonómico, un debate ése que sólo con la convocatoria de las elecciones regionales habrá de resurgir tímidamente ya en los compases finales del año objeto de este *Informe*.

Por lo demás, ni los debates intracomunitarios ni el relanzamiento de la competición intercomunitaria vinculada a la revisión del vigente sistema de financiación autonómica supusieron una merma de la acción normativa de las instituciones autonómicas gallegas. En el año 2008 el parlamento de Galicia aprobó un gran número de leyes, algunas de ellas reguladoras de esferas de actividad de importancia extraordinaria para la vida económica, social o cultural de la Comunidad Autónoma gallega. Además, continuó a buen ritmo la acción reglamentaria de la Xunta de Galicia, de la cual se han recogido casi cuarenta decretos normativamente relevantes en la parte correspondiente del *Informe Comunidades Autónomas.*

Así las cosas, la sistemática de esta valoración de la evolución de la dinámica autonómica de la Comunidad gallega durante el año 2008 será la que ya resulta habitual: tras el análisis de la producción legislativa del parlamento de Galicia y de la acción reglamentaria de la Xunta, se dejará constancia de las novedades acontecidas en el proceso de transferencias de competencias estatales y en la esfera de los conflictos con otras instancias estatales, para terminar con el estudio de los rasgos más relevantes de la vida política e institucional gallega durante el año 2008.

El ejercicio de las competencias legislativas

El conocimiento de la actividad legislativa del 2008, año en que se cierra la 7ª Legislatura (2005-2008) del parlamento de Galicia, permite realizar ya un balance (cuantitativo) del número de leyes aprobadas a lo largo de la misma, un total de 51, que se reparten como sigue: dos normas legislativas en 2005, 17 en 2006 (aunque tres de ellas aparecieron publicadas en 2007), 16 en 2007 y 16 en 2008. Ese dato supone que la producción legislativa de la Cámara autonómica durante la citada 7ª Legislatura se ha situado claramente por encima de la media para todo el período autonómico (42), media que es el resultado de la siguiente evolución: 40 leyes en la 1ª Legislatura (1981-1985), 42 en la 2ª (1985-1989), 44 en la 3ª (1989-1993), 44 en la 4ª (1993-1997), 32 en la 5ª (1997-2001) y 40 en la 6ª (2001-2005). Y significa también que la 7ª Legislatura ha sido la de mayor producción legislativa de todo el período autonómico que se inicia con la instalación del Parlamento de Galicia tras los primeros comicios regionales el 20 de octubre de 1981.

Centrándonos ya en la producción legislativa del año 2008, al que este *Informe* corresponde, las 16 leyes aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de Galicia* durante el período, referidas a una gran variedad de asuntos y de trascendencia e impacto normativo no siempre equivalente, podrían agruparse en cuatro grandes bloques:

A) Leyes que regulan con carácter general y vocación de complitud una concreta esfera o sector de actividad: Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia; Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia; Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia; Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia; Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia; Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia y Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia.

B) Leyes que proceden a la creación o nueva regulación de un órgano o de una institución: Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación del Colegio Profesional Detectives Privados y Privadas de Galicia; Ley 4/2008, de 23 de mayo, de creación de la Agencia Gallega de las Industrias Culturales y Ley 5/2008, de 23 de mayo, por la que se regula el Consejo Gallego de Relaciones Laborales.

C) Leyes de naturaleza fiscal y financiera: Ley 9/2008, de 28 de julio, gallega de medidas tributarias en relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones; Ley 15/2008, de 19 de diciembre, del impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada y Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2009.

D) Finalmente, leyes de ámbito parcial o de modificación, que se ocupan de una parcela específica en relación con una determinada esfera de actividad o proceden a modificar parcialmente una ley previa: Ley 2/2008, de 6 de mayo, por la que se desarrolla la libre prestación de servicios de transporte marítimo de personas en aguas interiores de Galicia; Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia y Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996,

de 10 de julio, de desarrollo comarcal, y la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural.

Además, a todas esas leyes debe añadirse, para completar el análisis de la producción legislativa del Parlamento de Galicia, la aprobación del Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.

a) Comenzando, pues, por el primer grupo, y analizando las normas legislativas en el mismo orden en que, dentro de cada uno de ellos, han sido enumeradas, orden que se corresponde con el de su respectiva fecha de aprobación, la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia tiene por objeto el desarrollo del régimen jurídico de las actividades mineras en la Comunidad Autónoma, actividades que a partir de la entrada en vigor de la nueva regulación habrán de realizarse en condiciones de sostenibilidad y seguridad y promoviendo, al tiempo, un aprovechamiento racional de los recurso mineros que resulte compatible con la protección del medio ambiente. Con la finalidad de hacer frente a todos esos objetivos, el Título I de la norma establece su objeto, ámbito de aplicación y principios orientadores, situando como eje vertebrador de la nueva regulación la sostenibilidad que permita garantizar la protección del medio por la gran repercusión que esta actividad tiene sobre el suelo, el agua y el aire. En el Título II de la Ley se define el reparto de competencias entre los diversos órganos de la Xunta y se regula la estructura organizativa específica en la materia, destacando al respecto el Consejo de la Minería de Galicia. El Título III establece el denominado Plan sectorial de actividades extractivas de Galicia, Plan que se concibe por el legislador como máximo instrumento de planificación de la política minera: el Plan tendrá naturaleza sectorial e incidencia supramunicipal, al objeto de establecer los principios y directrices para la ordenación minera, que se basará en criterios de estabilidad y sostenibilidad. El Título IV regula el procedimiento de otorgamiento y contenido de los derechos mineros. El fomento de la minería se regula en el Título V, orientando la acción de la administración hacia la innovación tecnológica que permita la mejora en el aprovechamiento de los recursos mineros, la minimización de los residuos y de las emisiones y el cierre de los ciclos productivos. El Título VI, bajo la rúbrica de disciplina minera, establece las previsiones necesarias para efectuar la inspección minera con plenas garantías para los administrados o administradas y para una adecuada determinación de los hechos. También recoge la norma una regulación específica de algunos aspectos del régimen sancionador y el correspondiente catálogo de infracciones y sanciones.

La Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia debe situarse en el contexto del debate abierto en la Comunidad gallega hace una década en torno a la necesidad de proteger el paisaje del país como uno de los elementos fundamentales conformadores de su patrimonio cultural y una de las principales herencias recibidas de las generaciones pasadas que las presentes tienen obligación de conservar, todo ello en el contexto de una territorio que ha sufrido una destrucción constante de su paisaje tradicional, de manera muy especial en las zonas costeras, en las pequeñas villas y en los entornos rururbanos. La norma, entre cuyas medidas más importantes se encuentra la de obligar a los ayunta-

mientos a incorporar en sus planeamientos urbanísticos medidas para prevenir el impacto sobre el paisaje y para asegurar la integración paisajística de los nuevos desarrollos, persigue, en consecuencia, el reconocimiento jurídico, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de Galicia, todo ello con la finalidad de preservar y ordenar todos los elementos que la configuran en el marco del desarrollo sostenible. El legislador entiende que el paisaje tiene una dimensión global de interés general para la comunidad gallega, por cuanto trasciende a los campos ambientales, culturales, sociales y económicos. A tal fin, la norma, que impulsa la plena integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo, se estructura en cuatro Capítulos: el I contiene las disposiciones generales, refiriéndose a su objeto, sus principios inspiradores, las definiciones y su ámbito de aplicación; el Capítulo II se refiere a las políticas de paisaje, previniendo la necesidad de una implicación de los poderes públicos en sus correspondientes ámbitos de actuación para hacer posible el objeto de la norma, integrando el paisaje en las diferentes políticas sectoriales: ambientales, culturales, territoriales y económicas; el Capítulo III establece los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje. Entre estos instrumentos están los catálogos del paisaje de Galicia, las directrices de paisaje, los estudios de impacto e integración paisajística y los planes de acción del paisaje en áreas protegidas; finalmente, el Capítulo IV se refiere a los instrumentos de organización, sensibilización, concertación y financiación de las políticas del paisaje, creándose el Observatorio Gallego del Paisaje como entidad de apoyo y asesoramiento de la Xunta de Galicia en materia de paisaje. En este mismo Capítulo IV se consideran los pactos por el paisaje como instrumentos de concertación entre las administraciones públicas, las entidades locales y otros agentes socioeconómicos de un determinado territorio a fin de promover acciones de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de los ciudadanos.

La Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia presenta novedades de importancia reseñable: así, por ejemplo, que se incluyan dentro del sistema ordinario de salud el derecho a la segunda opinión médica o que se integren dentro del mismo la salud mental y las drogodependencias. O, también, que el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos se le garantice a todas las personas residentes en los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, tengan o no, por tanto, tarjeta sanitaria y sean, por tanto, nacionales o extranjeros. La Ley, con clara vocación de complitud, pretende regular todas las acciones que permitan hacer efectivo, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma gallega, el derecho constitucional a la protección de la salud, todo ello en el marco de las competencias que le atribuye el Estatuto de Autonomía y mediante la ordenación del Sistema de Salud de Galicia, sistema que comprende los sectores sanitarios público y privado. Es objeto igualmente de la Ley, la regulación del Sistema Público de Salud de Galicia y de los derechos y deberes sanitarios de la ciudadanía gallega. A todos estos efectos, la norma detalla los derechos y deberes sanitarios de la ciudadanía y regula el Sistema Público de Salud de Galicia. Con el objetivo de aclarar las diferentes competencias dentro del Sistema de Salud de Galicia se incorpora normas al respecto e igualmente principios destinados a disciplinar la relación entre el Sistema Público de Salud de Galicia y el de otros países y organizaciones internacionales, así como sus relaciones con la Unión Europea, con la Administración general del Estado, con otras Comunida-

des Autónomas y, finalmente, con las comunidades gallegas en el exterior. La norma regula también la participación del sector privado de atención sanitaria en el Sistema Público de Salud de Galicia. El Servicio Gallego de Salud, como principal proveedor e integrador de servicios sanitarios de carácter asistencial es también objeto de la Ley. Bajo la rúbrica de «La organización de la salud pública en el Sistema Público de Salud de Galicia», la Ley dispone la necesidad de crear una estructura organizativa especializada cuyo objetivo será la provisión de los servicios y prestaciones de salud pública en el marco del Sistema Público de Salud de Galicia y que será desarrollada en la futura ley de salud pública gallega. Los Títulos finales de la Ley están dedicados a la ordenación de los empleados del Sistema Público de Salud de Galicia, a la docencia e investigación sanitaria y a definir el marco institucional de coordinación de la atención sociosanitaria en Galicia, exponiéndose los principios generales que habrán de regular esta coordinación y creándose un instrumento de coordinación: la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Atención Sociosanitaria de Galicia. La norma deroga las Leyes 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia y 5/1983, de 30 de junio, de sanidad escolar.

Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia, que aborda por primera vez la gestión integral de todo tipo de desechos (domésticos, industriales o sanitarios) fue aprobada, finalmente, con los votos de los dos partidos que conforman el Gobierno y sin el apoyo del primer partido en número de escaños en el parlamento de Galicia. La norma, que se sitúa en el marco de la normativa de la Unión Europea y de la legislación básica del Estado en una materia que ha ido creciendo en importancia con el desarrollo de los procesos de industrialización, con el crecimiento demográfico y con el aumento del nivel de vida general de la población, persigue prevenir la producción de residuos, establecer el régimen jurídico general de su producción y gestión –fomentando, por este orden, su reducción, reutilización, reciclaje y otras formas de valorización– y la regulación de los suelos contaminados, al objeto de proteger el medio ambiente y la salud humana. Con todos estos objetivos, el articulado de la Ley se estructura en diez Títulos. El primero de ellos contempla las disposiciones generales de la Ley que permitirán a los órganos competentes y a las personas particulares afectadas tanto su correcta aplicación a través de la delimitación precisa de su objeto y ámbito de aplicación como su adecuada interpretación, mediante la definición de aquellos aspectos que se estiman claves para su cumplimiento. En el Título I se contemplan también las competencias en materia de residuos correspondientes a las entidades locales, las diputaciones provinciales, la Comunidad Autónoma de Galicia y la Sociedad Gallega del Medio Ambiente (Sogama), como sociedad pública autonómica dependiente de la Consejería competente en la materia. El Título II regula la planificación en materia de residuos, que determinará la ejecución de las actividades tanto públicas como privadas de gestión de residuos en el ámbito territorial gallego. El Título III establece la constitución de un seguro de responsabilidad civil y/o la prestación de fianza o garantía a que quedan sujetas tanto las actividades de gestión de residuos sometidas a autorización como quienes produzcan los mismos. El Título IV regula el régimen de la puesta en el mercado de productos que con su uso se convierten en residuos y las obligaciones derivadas de la puesta en el mercado, así como la gestión que de dichos residuos pueden realizar quienes sean responsables de los mismos. El Título V establece, por

su parte, el régimen de intervención administrativa preventiva de producción y gestión de residuos. El Título VI regula la declaración de utilidad pública e interés social a los efectos de expropiación forzosa y el establecimiento o la ampliación de instalaciones de gestión de residuos. El Título VII regula la declaración de suelo contaminado. El Título VIII reconoce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda conceder subvenciones para incentivar la producción limpia y la implantación de las mejores técnicas disponibles. El Título IX regula las competencias y el ejercicio de los cometidos de inspección y vigilancia. Por último, el Título X contempla el régimen sancionador, con fundamento constitucional en el apartado 3 del artículo 45 de la Constitución española. La norma deroga la Ley 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos de Galicia.

La Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia se centra en una materia de extraordinaria importancia económica y social para la Comunidad gallega, que ha sido, por ello mismo, objeto constante atención normativa tanto por parte del parlamento como por parte de la Xunta de Galicia. La nueva norma define con precisión los objetivos que con ella persigue el legislador autonómico: 1. La adopción de medidas de conservación, protección y regeneración de los recursos marinos vivos; 2. El ejercicio de la pesca, el marisqueo y la acuicultura marina; 3. La ordenación del sector pesquero gallego; 4. La ordenación, adecuación y mejora de la flota pesquera gallega; 5. La comercialización, manipulación, transformación y conservación de los productos pesqueros; 6. La formación, investigación y desarrollo tecnológico en materia marítimo-pesquera; 7. La inspección y control y el régimen sancionador de las materias contempladas en la Ley. Para la consecución de todos estos objetivos, tras un Título I en el que se define el objeto de la Ley y los fines que ha de perseguir la política pesquera de Galicia, el Título II de la nueva norma en la materia regula las medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros y marisqueros. El III se centra en la pesca marítima profesional y recoge por primera vez en la normativa autonómica la figura de la licencia de pesca profesional, desapareciendo de nuestra legislación la figura del permiso de explotación. El Título IV se refiere al marisqueo: en él, al igual que ocurre con la pesca marítima profesional, se crea la licencia de marisqueo, distinguiendo entre marisqueo a pie y a flote. El Título V regula la acuicultura marina, con el objetivo de promover un marco jurídico y administrativo estable que facilite la implantación, el mantenimiento y el desarrollo de una acuicultura sostenible y socioeconómicamente rentable para los productores y poblaciones costeras del litoral gallego. El Título VI se centra en la flota pesquera gallega, apareciendo por primera vez en un texto con rango de ley este concepto. El Título VII se refiere a las organizaciones del sector pesquero gallego, que se conciben por el legislador como organizaciones representativas de los trabajadores y empresarios que se dedican a la actividad extractiva, transformadora o de comercialización. El Título VIII regula las actividades de comercialización, transformación y promoción de los productos de la pesca, el marisqueo y la acuicultura. El IX se centra en la Agencia de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Pesca y el turismo marinero. El Título X regula la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, el XI la formación, el XII la inspección, vigilancia y control y el XIII los registros en la materia objeto de la norma. El Título XIV, en fin, se refiere al régimen sancionador configurando un marco jurídico aplicable al incumplimiento de la normativa vigente. En plena coherencia con la vocación de complitud de

la nueva regulación, la norma deroga las Leyes 6/1993, de 11 de mayo, de pesca de Galicia, 9/1993, de 8 de julio, de cofradías de pescadores de Galicia, 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia, 3/2004, de 7 de junio, de creación del Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de Galicia y 8/2004, de 30 de julio, de protección, control, infracciones y sanciones en materia marítimo-pesquera de Galicia.

La Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, esfera de actividad que, al igual que la anterior, ha sido objeto tradicional de la acción normativa autonómica desde el momento mismo del establecimiento de la Comunidad Autónoma gallega, persigue tres objetivos esenciales: a) estructurar y regular, como servicio público, los servicios sociales para la construcción del sistema gallego de bienestar; b) garantizar como derecho reconocible y exigible el que tienen todas las personas a los servicios sociales que les correspondan en función de la valoración objetiva de sus necesidades, a fin de posibilitar que, tal y como determina el art. 9.2 de la Constitución, su libertad e igualdad sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitando la participación de todas y todos en la vida política, económica, cultural y social; y c) posibilitar la coordinación del sistema gallego de servicios sociales con los demás elementos del sistema gallego de bienestar y con las políticas públicas sectoriales que incidan sectorial o transversalmente en la mejora del bienestar de la ciudadanía. Para hacer frente a los citados objetivos, la nueva norma regula con exhaustividad el sistema gallego de servicios sociales (estructura, funciones, intervenciones, programas, servicios y prestaciones) y determina los aspectos básicos del equipo de profesionales de tales servicios. También se hace en ella referencia a los órganos consultivos y de participación, regulando el Consejo Gallego de Bienestar Social y previendo la creación en su seno del Observatorio Gallego de Servicios Sociales, así como la constitución de una Mesa Gallega de Servicios Sociales que garantice un espacio de diálogo institucional con los agentes sociales. La planificación del sistema de servicios (en el que se introduce la previsión de la existencia de áreas sociales, concebidas como unidades territoriales de referencia para la planificación de los servicios sociales) el sistema de calidad del sistema gallego de servicios sociales y su financiación son también objeto de la Ley. La norma se ocupa, finalmente, de la atribución de competencias a las administraciones públicas de Galicia en materia de servicios sociales, de los mecanismos de control y garantía pública del sistema de servicios sociales y, por último, del régimen de infracciones y sanciones en la materia. La norma deroga la Ley 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales.

Cerrando el primero de los cuatro bloques antes referidos, la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia, se centra en una esfera de actividad de gran importancia económica en la Comunidad gallega, en la que un gran número de pequeñas y medianas empresas y un importante porcentaje de la población activa trabaja directa o indirectamente en actividades relacionadas con el sector turístico. La norma, que al igual que acontece en los casos anteriores, viene a sustituir a la vigente en la materia, tiene por objeto la ordenación del sector turístico gallego, así como el establecimiento de los principios básicos en materia de planificación, promoción y fomento del turismo. Para todo ello, la nueva ley de turismo de Galicia procede, en primer lugar, a delimitar las competencias en la materia, dife-

renciando las que corresponden a la Xunta, a los ayuntamientos, a las administraciones locales territoriales distintas de los ayuntamientos y, en su caso, a los organismos autónomos, entidades de derecho público y empresas públicas. Tras ello, la norma se centra en los usuarios turísticos –a los que define como las personas que utilizan o reciben un servicio o bien turístico como destinatarios finales–, en la ordenación de la actividad turística (fijando conceptos esenciales para llevarla a cabo, como son los recursos de interés turístico o los territorios de preferente actuación turística), en la ordenación de la oferta turística, y en la regulación de las empresas y actividades de servicios complementarios, es decir, en aquellas empresas y actividades que sin ser estrictamente turísticas inciden, de manera relevante, en tal ámbito. Dado que uno de los objetivos de la norma es impulsar la profesionalización del sector, la Ley hace también referencia a las profesiones turísticas, especialmente a los guías turísticos. Finalmente, se recogen medidas para la promoción y fomento del turismo, se actualiza la normativa existente sobre disciplina turística y se regula la mediación como medio de resolución de conflictos que puedan surgir en materias reguladas en la norma. Se deroga la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.

b) La primera de las leyes que se incluye dentro del segundo de los grupos antes citado (el relativo a las normas que proceden a la creación –o a establecer una nueva regulación– de un órgano o de una institución) es la 1/2008, de 17 de abril, de creación del Colegio Profesional Detectives Privados y Privadas de Galicia, cuya finalidad es crear dicho Colegio como corporación de derecho público. A tal efecto, la disposición legislativa dispone que con la constitución de sus órganos de gobierno, el colegio adquirirá personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, establece que el colegio profesional desarrollará su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y prescribe que podrán integrarse en él aquellas personas que estén en posesión de la correspondiente habilitación del Ministerio competente en materia de interior, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley de seguridad privada y en los arts. 52.3 y 54.5 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (modificado parcialmente por el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada, desarrollado por la Orden de 7 de julio de 1995 del Ministerio de Justicia e Interior.

La Ley 4/2008, de 23 de mayo, de creación de la Agencia Gallega de las Industrias Culturales (AGADIC) concibe la nueva institución, adscrita a la Consejería de la Xunta de Galicia con competencias en materia de cultura, como una agencia pública autonómica, de las reguladas en la disposición adicional quinta del Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y autonomía en su gestión, facultada para ejercer potestades administrativas en el ámbito de sus funciones. La Ley se ocupa, así, de la organización de la Agencia –que contará con dos órganos de gobierno (uno unipersonal: el director o directora y otro colegiado: el consejo de dirección) y con un órgano de asesoramiento (el consejo asesor, en el cual estarán representadas las asociaciones y agrupaciones más representativas de los sectores culturales a los que la Ley se dirige)–, regula su régimen de personal, así como los procedimientos de selección de puestos de trabajo, con especial referencia al per-

sonal directivo. En cuanto a su régimen económico, patrimonial, financiero y de control la norma remite la regulación de la Agencia al régimen previsto en la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia para las agencias públicas.

Ley 5/2008, de 23 de mayo, por la que se regula el Consejo Gallego de Relaciones Laborales determina que este se constituye como ente de diálogo institucional entre sindicatos y asociaciones empresariales y como órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma en las materias relativas a su política laboral. Con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Consejo actúa con plena autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines en los términos de la Ley y está adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de trabajo. La norma determina las funciones del Consejo: entre otras, elaborar y remitir, a iniciativa propia, estudios e informes a los departamentos de la Administración autonómica y de cualquier otra institución de la Comunidad Autónoma y plantearles propuestas en materia de política laboral; emitir dictámenes sobre los proyectos normativos de los organismos y departamentos de la Administración autonómica y de otras instituciones de la Comunidad en materia laboral, que le serán solicitados preceptivamente; fomentar y ampliar la negociación colectiva dentro del respeto al principio de autonomía colectiva consagrado en el artículo 37.1º de la Constitución e impulsar una adecuada estructura de los convenios en los ámbitos territorial y sectorial o preparar y redactar propuestas relativas a acuerdos laborales y recomendarles su aplicación a las organizaciones empresariales y sindicales. La Ley fija, igualmente, la composición del Consejo, su estructura orgánica, funcionamiento y su régimen administrativo y económico. Se deroga la Ley 7/1998, de 12 de julio, de creación del Consejo Gallego de Relaciones Laborales.

C) El tercer bloque en el que hemos agrupado las normas aprobadas por el parlamento de Galicia en el año 2008 (el de las disposiciones de naturaleza fiscal y financiera) lo abre la Ley 9/2008, de 28 de julio, gallega de medidas tributarias en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, norma que tiene por objeto la actualización del citado impuesto a la luz de las modificaciones realizadas en otros tributos y de los cambios operados en la sociedad desde la promulgación de la norma que lo regula, que data de 1987. Se persigue, además, una adecuación de la normativa reguladora a las peculiaridades propias de la Comunidad Autónoma de Galicia, dada la condición de impuesto cedido y la cesión de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en el, por el momento, vigente sistema de financiación. Así las cosas, las medidas más relevantes adoptadas en la Ley 9/2008 benefician principalmente al cónyuge y a los ascendientes y descendientes, medidas como son la exclusión de tributación de todas aquellas herencias inferiores a 125.000 euros y la actualización y rebaja de la tarifa, así como el establecimiento de mejoras en las reducciones existentes. En el primer caso, dejan de tributar las herencias recibidas por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes con una base imponible inferior a 125.000 euros por heredero. Con esta medida se elimina de tributación la mayor parte de las herencias de padres a hijos, a lo que hay que unir la práctica eliminación de la tributación para los menores de 21 años. En el segundo caso se actualiza la tarifa del impuesto para los grupos I y II en la línea seguida por las sucesivas reformas del IRPF, consistente en la reducción sustancial de los tipos impositivos y en la reducción de tramos para la simplificación de la tarifa. En este sentido se adopta

una tarifa para las sucesiones y otra para las donaciones. De este modo, el tipo máximo en sucesiones pasa del 34% al 18%, en tanto que los tramos pasan de 16% a 6%; en donaciones la nueva tarifa consta de tres tramos, pasando el máximo del 34% al 9%. Para los grupos III y IV se mantiene la tarifa actualmente vigente. Por otra parte, se modifican para los grupos I y II los coeficientes de patrimonio preexistente que pasan a la unidad, no produciendo por tanto incremento de la cuota tributaria, manteniéndose en los mismos términos para los grupos III y IV. En lo referente a las reducciones, se mejoran y amplían las existentes, además de crear algunas nuevas reducciones, siendo lo más significativo lo siguiente: reducciones por parentesco; reducción por vivienda habitual; reducciones para las actividades económicas. Asimismo, se crea una reducción del 95% de la base imponible por adquisición *mortis causa* de fincas rústicas de dedicación forestal ubicadas en terrenos incluidos en la Red gallega de espacios protegidos. Finalmente, se adoptan medidas comunes para las adquisiciones *mortis causa* y las *inter vivos*, en las que destaca la equiparación al matrimonio de las uniones estables de parejas, que pueden acceder a los importantes beneficios fiscales contemplados en la normativa para los cónyuges y que esta norma procede a ampliar.

La Ley 15/2008, de 19 de diciembre, del impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada procede a la creación de un impuesto sobre el citado daño, impuesto que tendrá como finalidad, por una parte, compensar los efectos negativos a que se encuentra sometido el entorno natural de Galicia por la realización de actividades que afectan a su patrimonio fluvial natural y, por otra, reparar el daño medioambiental causado por dichas actividades. En cuanto a su naturaleza y objeto, la Ley determina que el impuesto por ella establecido es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, de naturaleza real y finalidad extrafiscal, que somete a gravamen el daño medioambiental causado por la realización de determinadas actividades que utilizan agua embalsada. La norma especifica que el impuesto será de aplicación a las actividades y aprovechamientos que utilicen embalses que estén situados en todo o en parte en el territorio de la Comunidad Autónoma y procede a afectar su recaudación, pues los ingresos efectivamente obtenidos por la recaudación de este tributo, deducidos los costes de gestión, se destinarán a financiar las actuaciones y medidas encaminadas a la prevención y protección de los recursos naturales, así como a la conservación, reparación y restauración del medio ambiente y, en especial, a la conservación del patrimonio natural fluvial gallego directa o indirectamente afectado por los daños medioambientales gravados. Se determina, además, que las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán establecer los criterios de afectación de los ingresos recaudados por este impuesto.

Cerraremos este tercer bloque con la mera mención de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2009, disposición que será analizada en el apartado del *Informe Comunidades Autónomas* dedicado al estudio de las normas presupuestarias de las regiones españolas.

D) El cuarto y último de los bloques mencionados páginas atrás es el formado por las leyes de ámbito parcial desde el punto de vista material, leyes que o bien se refieren a una parcela específica en relación con una determinada esfera de actividad o bien proceden a modificar parcialmente una ley previa. Dentro del pri-

mer apartado debe incluirse la Ley 2/2008, de 6 de mayo, por la que se desarrolla la libre prestación de servicios de transporte marítimo de personas en aguas interiores de Galicia, norma con la que se persigue desarrollar la libre prestación de servicios de transporte marítimo de viajeros en aguas interiores de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por armadores comunitarios que utilicen buques matriculados en un Estado miembro de la Unión Europea, naveguen bajo pabellón de dicho Estado miembro y cumplan los requisitos necesarios para poder efectuar servicios de cabotaje en el territorio nacional, todo ello con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CEE) 3577/92, de 7 de diciembre. La norma, que procede a la creación y regulación del registro de empresas operadoras del transporte marítimo y a fijar el régimen sancionador en la materia, deroga la Ley 14/1999, de 9 de abril, por la que se declara como servicio público de titularidad de la Xunta de Galicia el transporte público marítimo de viajeros en la ría de Vigo.

La Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia trata de favorecer el acceso de determinados segmentos de población a la vivienda y coadyuvar a la consecución de una mayor cohesión social, mediante tres grandes tipos de medidas: 1) La creación, por primera vez en Galicia, de una red autonómica de suelos dotacionales para vivienda pública, de forma que la Xunta de Galicia pueda ser un actor relevante a la hora de acometer políticas públicas para favorecer el acceso a la vivienda de los segmentos de población más desfavorecidos, objetivo que complementa la competencia para promover planes y proyectos sectoriales en la materia, explícitamente reconocida en la reciente reforma de la legislación de ordenación del territorio; 2) El incremento de las reservas de suelo para viviendas protegidas, adaptando, por una parte, la legislación gallega al nuevo marco normativo estatal, pero dotándola también de previsiones específicas para atender a la demanda de este tipo de viviendas en los grandes municipios gallegos; y 3) El establecimiento o reforzamiento de una serie de medidas para que los ayuntamientos pongan en marcha los instrumentos de intervención en el mercado del suelo contemplados en la ley. En definitiva, la presente modificación legal, del mismo modo que la operada en el año 2004, encuentra una vez más su principal justificación en la pretensión de perfeccionar la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, para avanzar hacia la consecución de sus objetivos, previamente a su desarrollo reglamentario, aprovechando para ello la rica experiencia acumulada en la aplicación de la legislación vigente y del planeamiento urbanístico aprobado bajo anteriores marcos legales.

La Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, y la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural deroga la regulación de la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, en lo que se refiere a los órganos de gestión y promoción, con el objetivo de mejorar la coordinación de las actuaciones de la Xunta de Galicia en materia de desarrollo rural, de forma que se favorezca de un modo más eficaz el desarrollo de iniciativas que impulsen la dinamización económica y la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales de Galicia a través de un enfoque territorial, integrado y participativo, que supere la

concepción que presidía dicha disposición legal. Las modificaciones introducidas afectan, en primer término, a las fundaciones para el desarrollo comarcal. En segundo lugar, se procede a adoptar una estrategia coordinada en materia de desarrollo rural y comarcal, lo que hace que resulte innecesario el mantenimiento de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia. Como consecuencia, se reorganizan las competencias en materia de dinamización comarcal para englobarlas en las más amplias de desarrollo rural. Además, se adecuan las funciones de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural a las previstas en el nuevo periodo de programación 2007-2013 de los fondos agrarios de desarrollo rural, así como a la asunción de aquellas funciones relacionadas con el desarrollo económico y social bajo un enfoque territorial a nivel local y comarcal. En lo que atañe a otras actividades desarrolladas por la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, la norma dispone que pasarán a ser desarrolladas por la sociedad pública creada en virtud de la autorización del art. 7 de la Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia.

Como ya previamente se apuntaba, finalizaremos este análisis de la producción legislativa en Galicia durante el año 2008 con una breve referencia al Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia. El artículo único de la norma determina que de conformidad con la disposición final primera de la Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, procede a aprobarse el texto refundido de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, que se inserta a continuación. Además de otras derogaciones parciales, la norma de referencia procede a derogar las leyes 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, 4/1991, de 8 de marzo, de reforma de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia y 8/1992, de 24 de julio, por la que se modifica el art. 33 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, sobre la obligatoriedad de acreditar el conocimiento de la lengua gallega en las pruebas selectivas para el acceso a la función pública de Galicia. Por lo que se refiere a la nueva Ley de la función pública de Galicia, en ella se regulan el régimen jurídico aplicable al personal al servicio de la Administración Autonómica de Galicia, los órganos de la función pública, su organización y su el régimen jurídico.

La actividad reglamentaria

Los numerosos decretos con dimensión reglamentaria cuyo contenido esencial se ha resumido en las correspondientes fichas normativas de este *Informe Comunidades Autónomas* serán seguidamente agrupados en función de la materia a la que cada uno de ellos se refiere:

A) Entre tales normas destacan en 2008, sin duda, las relativas a *los poderes públicos y las administraciones públicas*. En relación con los primeros, se han dictado dos decretos que se refieren al ejercicio de la potestad jurisdiccional: el 168/2008, por el que se regulan las agrupaciones de las secretarías de juzgados de paz y el 269/2008, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita de Galicia. Y en relación con los segundos hasta un total de diez normas que, con dife-

rente contenido material (lenguas, documentación administrativa, relaciones exteriores, policía) se refieren, en todo caso, a la estructura, organización o funciones de las administraciones públicas o sus agentes: 103/2008, por el que se regula el conocimiento del gallego en los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios/as con habilitación de carácter estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia; 105/2008, por el que se crea y regula el Registro de las Policías Locales de Galicia; 106/2008, por el que se regula la legalización de documentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia que deban surtir efectos en el extranjero; 188/2008, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transporte; 205/2008, por el que se regulan los registros de actividades y de bienes patrimoniales de altos cargos de la Xunta de Galicia; 217/2008, por el que se regula el contenido mínimo de las propuestas de creación de nuevas entidades del sector público autonómico; 230/2008, por el que se establecen las normas de buenas prácticas en la utilización de los sistemas de información de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia; 235/2008, por el que se regula el Sistema de Calidad de Gestión de la Xunta de Galicia; 255/2008, por el que se simplifica la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos y se fomenta la utilización de medios electrónicos y 257/2008, por el que se crea la Delegación de la Xunta de Galicia en Montevideo y se desarrollen su estructura orgánica y funciones. Este último debe ser destacado por su significación en el ámbito de las relaciones exteriores de la Comunidad Autónoma gallega en la medida en que contribuye a afianzar una esfera en expansión dentro de las políticas públicas autonómicas. A todos los citados deben añadirse, además dos decretos mencionados más abajo: el 70/2008, en el sector de actividad de las relaciones laborales y el 183/2008, en el sector de actividad de la sanidad interior.

B) Un segundo sector de actividad que se ha destacado por su importancia dentro de la acción reglamentaria de la Xunta de Galicia durante 2008 es el relativo a la *industria y el comercio*, ámbito material en el que se han aprobado los Decretos 242/2007, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en Galicia, norma que tiene también una clara dimensión medioambiental; 252/2007, por el que se establece la ordenación del control metrológico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia; 4/2008, por el que se establecen las condiciones para la recogida y transporte de subproductos y productos transformados de origen animal no destinados a consumo humano y para la autorización de los vehículos utilizados, norma que tiene igualmente, una clara dimensión medioambiental y sanitaria; 39/2008, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Galicia; 42/2008, de creación del Registro de Instalaciones Interiores de Suministro de Agua de Galicia y autorización de las empresas instaladoras; 64/2008, por el que se regula la certificación profesional para la extracción de recursos específicos con técnicas de buceo en la Comunidad Autónoma de Galicia; 138/2008, por el que se regula la señalización turística de Galicia y 219/2008, sobre inspección de industria en la Comunidad Autónoma de Galicia.

C) Por su dimensión cuantitativa y su significación normativa forman un tercer grupo en importancia las normas relativas a la *sanidad interior*, sector de actividad en que incluimos así mismo las *normas en materia farmacéutica*. Se trata de los Decretos 94/2008, por el que se establece el pasaporte y cartilla sanitaria para

los perros, gatos y hurones en la Comunidad Autónoma de Galicia; 107/2008, por el que se regula la señalización, información y publicidad de las oficinas de farmacia; 183/2008, sobre extinción de fundaciones públicas hospitalarias; 206/2008, de receta electrónica y 210/2008, por el que se establece el procedimiento de autorización y se aplican normas de calidad y seguridad en actividades relacionadas con las células y tejidos humanos.

D) En materia de *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* se han aprobado dos decretos de destacada relevancia: el 253/2007, de régimen jurídico del suelo y de las edificaciones promovidas por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo y el 262/2007, por el que se aprueban las normas del hábitat gallego. Esta última disposición, de gran impacto en todos los conceptos de la edificación (desde las superficies mínimas de los diferentes espacios hasta la elección de materiales, pasando por el tamaño y disposición de las zonas comunes) generó una gran polémica política e institucional, a la que no fue ajena el hecho de que aprobación de la nueva normativa, mucho más exigente en la materia que la hasta entonces vigente, coincidiera en el tiempo con el comienzo de una crisis económica que iba a afectar de manera singular al sector de la construcción. De hecho el conflicto no se produjo sólo entre la administración y los constructores, sino también entre aquella y los municipios. Y ello hasta el punto de que fuera la propia Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) una de las instituciones que con más dureza se opuso a la aplicación, sin modificaciones, del Decreto tal y como había sido aprobado por el Gobierno gallego, por entender que el mismo invadía competencias de los ayuntamientos y afectaba al principio constitucional de la autonomía municipal.

E) Dos decretos destacables se han aprobado igualmente en el sector de actividad de los *servicios sociales*: el 19/2008, por el que se crea la Red Gallega de Centros de Día de Atención Social para personas con alzhéimer y otras demencias neurodegenerativas –norma con una clara dimensión sanitaria– y el 148/2008, por el que se crea y se regula el Observatorio Gallego de la Juventud.

F) En el sector de actividad del *medio ambiente* se han aprobado los Decretos 127/2008, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia y 133/2008, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental.

G) Igualmente son reseñables dos normas reglamentarias en el sector de actividad de la *política forestal*: los Decretos 43/2008, por el que se determina el ámbito de aplicación de los planes de ordenación de los recursos forestales para Galicia y 101/2008, de 30 de abril, por el que se regulan las unidades de gestión forestal en Galicia.

H) En el ámbito de las *relaciones laborales* se aprobaron los Decretos 70/2008, sobre distribución de competencias entre los órganos de la Administración autonómica gallega para la imposición de sanciones en las materias laborales, de prevención de riesgos y por obstrucción de la labor inspectora y 98/2008, de 15 de mayo, por el que se crean y regulan los órganos consultivos denominados pactos territoriales de empleo.

I) Formaremos un último grupo con los sectores de actividad donde se han aprobado al menos una norma reglamentaria significativa: el de la *legislación civil*

(Decreto 248/2007, por el que se crea y se regula el Registro de Parejas de Hecho de Galicia), los *transportes* (Decreto 228/2008, sobre la prestación de servicios de transporte marítimo de personas en aguas interiores de Galicia) y la *cultura* (Decreto 232/2008, sobre el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia).

El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

A) En la esfera de los *conflictos con otras instancias* deben ser destacadas tres resoluciones del Tribunal Constitucional:

El Pleno de Tribunal Constitucional, por providencia de 12 de diciembre de 2007, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia número 9061-2007, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 102/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (*Diario Oficial de Galicia* núm. 13, de 18 de enero de 2008).

Igualmente, el Tribunal Constitucional, admitió a trámite, por providencia de 21 de abril de 2008, el recurso de inconstitucionalidad núm. 2631-2008, presentado contra el artículo único, apartados 8 y 9, de la Ley 17/2007, de 4 de julio, que modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (BOE núm. 100, de 25 de abril de 2008, págs. 21428).

Del mismo modo, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 24 de junio de 2008, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia número 4682-2008, promovido por la Xunta de Galicia en relación con la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de los Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2º LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, y decidió atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del citado conflicto (*Diario Oficial de Galicia* núm. 141, de 22 de julio de 2008).

B) En relación con *el proceso de transferencias*, que ha seguido siendo objeto de debate y reivindicación política durante el año 2008, al estar atribuidas las negociaciones al respecto a la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia, cuyo titular pertenece a un partido (el BNG) diferente del partido que gobierna en el conjunto del Estado, se han publicado los siguientes reales decretos:

Real Decreto 1080/2008, de 30 de junio, sobre 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 (*Diario Oficial de Galicia* núm. 126, de 1 de julio de 2008).

Real Decreto 1081/2008, de 30 de junio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de los medios personales adscritos al Hospital Básico de la Defensa en Ferrol (La Coruña) (*Diario Oficial de Galicia* núm. 126, de 1 de julio de 2008).

Real Decreto 1082/2008, de 30 de junio, sobre 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) (*Diario Oficial de Galicia* núm. 126, de 1 de julio de 2008).

Real Decreto 1319/2008, de 24 de julio, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, en materia de educación: homologación y convalidación de Títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias (*Diario Oficial de Galicia* núm. 126, de 30 de julio de 2008).

Por su parte, la Xunta de Galicia procedió a asumir las referidas competencias por medio de los siguientes decretos:

Decreto 156/2008, de 10 de julio, sobre asunción de los medios personales adscritos al Hospital Básico de la Defensa en Ferrol (A Coruña) traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante Real Decreto 1081/2008, de 30 de junio, y su adscripción al Servicio Gallego de Salud (*Diario Oficial de Galicia* núm. 148, de 1 de agosto de 2008).

Decreto 157/2008, de 10 de julio, sobre la asunción de funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante Real Decreto 1080/2008, de 30 de junio, en materia de declaración de utilidad pública de asociaciones y aplicación de los beneficios fiscales, y sobre su asignación a la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia (*Diario Oficial de Galicia* núm. 148, de 1 de agosto de 2008).

Decreto 158/2008, de 10 de julio, sobre asunción de la ampliación de las funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el Real Decreto 1082/2008, de 30 de junio, y su asignación a la Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (*Diario Oficial de Galicia* núm. 148, de 1 de agosto de 2008).

Decreto 204/2008, de 28 de agosto, sobre asunción de la ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante Real Decreto 1319/2008, de 24 de julio, en materia de educación: homologación y convalidación de Títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, y sobre su asignación a la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria (*Diario Oficial de Galicia* núm. 180, de 17 de septiembre de 2008).

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

De las elecciones generales de 2008 a la convocatoria de las elecciones autonómicas de 2009

Las elecciones generales celebradas el 9 de marzo de 2008 tuvieron en Galicia una perspectiva añadida a la propia de un proceso electoral en el que se procede a elegir a los miembros de las dos Cámaras de las Cortes Generales. Y ello por-

que las generales –las últimas elecciones que habitualmente se celebran en la Comunidad Autónoma antes de sus elecciones regionales– son consideradas por todos los partidos como una especie de *primarias*, es decir, como un adelanto de lo que luego puede suceder en autonómicas. De hecho, la prueba evidente de esa naturaleza de primarias de un proceso electoral cuyo objeto es elegir el Congreso de los Diputados y el Senado pudo apreciarse en el hecho de que en el debate entre candidatos que se celebró en Galicia con motivo de los comicios del 9 de marzo participaron los líderes gallegos de los tres partidos con representación en el Parlamento de Galicia (y en las Cortes Generales), aunque, ninguno de ellos concurría, por supuesto, a los comicios. La imagen del debate celebrado entre Emilio Pérez Touriño –Presidente de la Xunta de Galicia y líder del Partido Socialista de Galicia-PSOE–, Anxo Quintana, Vicepresidente de la Xunta de Galicia y líder del Bloque Nacionalista Gallego– y Alberto Nuñez Feijoo, líder del PP, ocupando el lugar que, en buena lógica representativa y democrática, debían haber ocupado alguno de los candidatos que realmente concurrían a las elecciones ilustra a la perfección esa naturaleza de primarias a las que nos venimos refiriendo.

Por lo que se refiere al resultado de los comicios, la gran incógnita consistía en saber si finalmente el cambio de mayoría en Galicia iba a tener o no un impacto efectivo en el resultado de las elecciones generales. Los datos demuestran que ese impacto fue limitado en el ámbito del reparto de los votos expresados y apenas relevante en la distribución de los escaños. En relación con lo primero, el PP pasó del 47,1% de los votos en las generales del año 2004 al 44,5% en las del año 2008 a las ahora nos estamos refiriendo, bajada esa que tuvo su otra cara en el ascenso del Partido de los Socialistas de Galicia, que subió del 37,2% al 39,5%. Por su parte el Bloque Nacionalista Gallego experimentó una ligera inflexión al alza al llegar al 12,1 % desde el 11,4% obtenido en las generales del año 2008. Pero, como acaba de apuntarse, la traducción en escaños de esos cambios apenas supuesto un cambio significativo. En la provincia de La Coruña, distrito que perdía un escaño debido a las variaciones del censo electoral, el PP obtenía cuatro escaños (cuatro en 2008), el PS de Galicia tres (cuatro en 2008) y el Bloque Nacionalista Gallego uno. En Lugo tanto el PP como el PS de Galicia, que obtenían dos escaños cada uno, repetían sus resultados del año 2004. En Orense, la única de las cuatro provincias gallegas en que se producía un corrimiento efectivo en la distribución interpartidista de los escaños, el PP perdía uno –al pasar de tres a dos– y el PS de Galicia ganaba uno, al pasar de uno a dos. Finalmente, en Pontevedra todo seguía tal y como había quedado tras las elecciones generales del año 2004: tres escaños para el PP, tres para el PS de Galicia y uno para el Bloque Nacionalista Gallego. En resumen, en los 23 escaños para el Congreso de los Diputados que se repartían en Galicia sólo se producían dos alteraciones: el PS de Galicia perdía el escaño que desaparecía en La Coruña, pero ganaba uno en Orense en perjuicio del PP. El reparto de escaños en el Senado no experimentó, por su parte, ningún cambio en relación con las anteriores elecciones generales: los 12 escaños de la mayoría fueron, como en 2004, para el PP y los 4 de la minoría, también repitiendo el resultado de las generales del año 2004, para el PS de Galicia.

Los cambios cuantitativos fueron, en suma muy poco relevantes desde el punto de vista del reparto de la presencia parlamentaria de los tres partidos gallegos en el Congreso de los Diputados y el Senado, aunque es cierto que el cambio de la

coyuntura parlamentaria general sí que habría de tener alguna significativa traducción. De hecho, uno de esos partidos –el Bloque Nacionalista Gallego– acabará por tener un notable protagonismo, como aliado del ejecutivo de José Luís Rodríguez Zapatero, en el afianzamiento de la gobernabilidad: su voto a favor de la ley de las Cortes Generales que aprobó los Presupuestos del Estado presentados por el Gobierno para el período presupuestario correspondiente a 2009 –continuación del apoyo dado al Gobierno por el BNG, en los compases finales de la legislatura 2004-2008, frente a la reprobación solicitado por la oposición de la Ministra de Fomento– expresarán a la perfección ese soporte político de un grupo parlamentario muy reducido en el seno del Congreso de los Diputados (de tan sólo dos escaños) pero que terminará por cobrar gran importancia a la vista de la falta de apoyos parlamentarios estables del Gobierno socialista con que se abrirá la nueva legislatura 2008-2012.

Aunque la celebración de los comicios generales debería haber abierto un período de una cierta calma electoral en la Comunidad Autónoma gallega, dado que las autonómicas deberían celebrarse, de cumplirse estrictamente el calendario, a finales de la primavera de 2009 (las del año 2005 habían tenido lugar el 19 de junio), lo cierto iba a ser que las especulaciones de que el presidente de la Xunta podría adelantar las elecciones al otoño de 2008 mantuvieron vivo el ambiente político de competición electoral. Touriño se fue de vacaciones estivales anunciado que tras las mismas despejaría la incógnita de la fecha electoral y por más que, efectivamente, a la vuelta de su retiro veraniego todos los medios de comunicación informaban de que el presidente de la Xunta valoraba con su equipo la posibilidad del adelanto electoral, este no se produjo finalmente. Touriño hizo pública a finales de agosto su intención de agotar la legislatura y convocar sin tener en cuenta la posibilidad de coincidencia con otros procesos electorales nacionales (comicios europeos) o regionales (elecciones autonómicas vascas). El asunto del adelanto electoral desapareció entonces de la agenda, hasta que ya entrado diciembre resurgió de nuevo con más fuerza. Pero en esta ocasión el presidente cortó las especulaciones de raíz cuando anunció, tras el Consejo de la Xunta celebrado el 18 de diciembre, que las elecciones para designar a los diputados de la octava legislatura del parlamento de Galicia tendrían lugar el 1 de marzo del año 2009.

Galicia y el debate institucional sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

El debate, interpartidista e interregional, sobre la elaboración de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas estará presente en la vida política española a lo largo del año 2008, aunque tendrá varios picos coincidiendo sobre todo con tres circunstancias destacadas: la publicación oficial de las balanzas fiscales de las Comunidades, a mediados de julio; la celebración a principios de octubre de una reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera; y la presentación, ya en los momentos finales del año, de los primeros documentos del Gobierno sobre las características del nuevo sistema que debía ser negociado con las diferentes regiones españolas.

En lo que aquí nos interesa lo cierto es que la Xunta de Galicia dejó clara des-

de comienzos del año una posición al respecto, que iba a pivotar sobre tres elementos esenciales: en primer lugar, su negativa a aceptar la propuesta de restringir a los denominados «servicios básicos» (sanidad y educación) la solidaridad interregional que se produce a través del Fondo de Suficiencia, de modo que, según el Gobierno gallego, a igual presión fiscal los servicios habrían de ser homogéneos; en segundo lugar, su apoyo al aumento del control de las Comunidades sobre la recaudación tributaria; y en tercer lugar, su defensa de que en el diseño del sistema fueran tenidos en cuenta algunos elementos característicos de la Comunidad gallega, como las necesidades ambientales y, sobre todo, la dispersión y el envejecimiento de la población. Esta posición fue afirmada desde comienzos de año, aunque con ulteriores matizaciones a medida que transcurrían los meses, por el presidente de la Xunta, pese a las tensiones que ello vendría a provocar en el seno del propio Gobierno autonómico, dada la insistencia del Bloque Nacionalista Gallego –el socio del PS en la Xunta– en exigir para Galicia una negociación bilateral: así lo reclamó el Vicepresidente de la Xunta, el nacionalista Anxo Quintana, cuando a mediados de mayo, y con motivo de una visita a Galicia de la Ministra de Administraciones Públicas, planteó la necesidad de revisar de la naturaleza y competencias de la comisión bilateral Xunta de Galicia-Gobierno del Estado, competencias entre las que debería figurar, según el Vicepresidente, la de negociar las materias relativas a la financiación. Pero el anuncio de la posición oficial del Gobierno gallego, por boca del Conselleiro de Economía, pocos días después del encuentro del Vicepresidenta con la Ministra, acabó finalmente por rebajar el pulso entre los socios de Gobierno.

La presentación de las líneas maestras del nuevo sistema, realizada por el Vicepresidente segundo del Gobierno, Pedro Solbes, a mediados de julio –líneas maestras entre las que no figuraba la valoración especial de las circunstancias de la dispersión demográfica y el envejecimiento de la población– fue una nueva ocasión para que la Xunta de Galicia reafirmase su posición al respecto. De hecho, el Presidente de la Xunta, Emilio Pérez Touriño, declaraba en una entrevista concedida al diario *La Voz de Galicia* pocos días después (20 de julio de 2008) que los recursos adicionales, anunciados por el Ministro de Economía, no sólo deberían tener que ver con la población, como aquel había apuntado al esbozar su proyecto, sino «con las características de esa población», en clara referencia a la dispersión y el envejecimiento, apara añadir de inmediato, en relación con el controvertido tema de los límites a la solidaridad interterritorial que «son los ciudadanos los que pagan los impuestos, no los territorios, y el Estado tiene la obligación indeclinable de garantizar la igualdad en la prestación de los servicios». «Y esto no es caridad», añadía Touriño: «No hay que poner frenos dentro de España, porque dentro de Galicia también podríamos hacer balanzas fiscales, para ver que desde A Coruña se financia a Ourense, pero ese no es un buen camino».

Esta concepción de las cosas, que colocaba a la Comunidad Autónoma gallega como aliada territorial de otras (Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura o Murcia) frente al grupo que poco a poco se iba perfilando en el frente de las Comunidades más ricas (Cataluña, Madrid, Baleares y la Comunidad Valenciana) llegó a tener expresiones de abierta confrontación a medida que el Partido de los Socialistas de Galicia subía su apuesta cuanto más se acercaba el comienzo de las negociaciones: «Cada euro más que va para Cataluña es un euro

menos para Galicia» declaró la secretaria de organización del PS, Mar Barcón, a mediados de agosto. Así y a la espera de lo que finalmente de decida en 2009, el año se cerró en Galicia en este ámbito con la entrevista que tuvo lugar en el Palacio de la Moncloa entre el presidente de la Xunta y el presidente del Gobierno dentro de la ronda de contactos que el último mantuvo con los presidentes de las Comunidades Autónomas. Tras ella el presidente de la Xunta informó de que no existía, a su juicio, un pacto cerrado en el Gobierno del Estado y la Generalitat en materia de financiación, añadió el criterio de la «lengua propia» a los que hasta entonces había venido defendiendo para exigir un trato peculiar para Galicia e informó de que el Presidente Zapatero veía razonable, según él, la propuesta de garantizar una financiación que tuviera en cuenta el envejecimiento de la población y la dispersión demográfica.

La vida partidista

Cerraremos ya esta valoración con una brevísima referencia a la actividad interna de los partidos gallegos, esfera en la que deben ser destacados durante 2008 al menos dos acontecimientos.

De un lado, la celebración de 11° Congreso del PS de Galicia-PSOE, que tuvo lugar en Santiago de Compostela los días 26 y 27 de julio, con unos resultados previsibles. Así, pese a ciertas críticas de las delegaciones al Congreso, algunas de las cuales mostraron su malestar por lo que entendían una gestión gubernamental demasiado ajena al partido y que no tenía en cuenta todo lo debido a la organización socialista a la hora de realizar nombramientos, lo cierto es que el líder del partido –y, a su vez, Presidente de la Xunta– reforzó su control sobre la organización socialista: Touriño, que presentó al Congreso el desafío de convertir al PS de Galicia en la primera fuerza política gallega, salió reelegido con el 97,4% de los votos de los delegados; su ejecutiva –renovada en un 46% y en la que destacará la incorporación de una mujer, Mar Barcón, a la Secretaría de Organización– obtuvo, por su parte, el respaldo del 93% de los delegados asistentes al Congreso de la organización socialista, que se cerró así como el primer acto de una larga precampaña electoral.

De otro lado, el Bloque Nacionalista Gallego celebró, igualmente en Santiago de Compostela, una Asamblea Extraordinaria el día 5 de octubre, en la que se fijó como gran horizonte electoral el superar los 18 escaños obtenidos por la organización nacionalista en las elecciones autonómicas de 1997, en que consiguió por primera y única vez en la historia de la autonomía colocarse por delante del PS en número de escaños en la Cámara gallega. La Asamblea estableció como líneas maestras de la futura campaña electoral de 2009 la defensa de la lengua gallega y la reivindicación de un «Estatuto de Nación», en línea con lo que ya el BNG había defendido durante el fracasado proceso de reforma estatutaria. El principal acuerdo de la Asamblea, concebida al igual que el cónclave socialista como el momento de salida de la precampaña para las autonómicas de 2009, fue de designar a Anxo Quintana, a la sazón Vicepresidente de la Xunta y líder del partido, como candidato a la presidencia de la Xunta con el voto de 95,8% de los delegados asistentes a la cita política.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2008

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 37

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 25

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 13

Composición por Grupos a 31-12-2008: la misma

Estructura del Gobierno

Presidente: Emilio Pérez Touriño (PSdeG-PSOE)

Vicepresidente de Igualdad y Bienestar Social: Anxo Manuel Quintana González (BNG)

Número de Consejerías: 12

Consejería de la Presidencia, Administración Pública y Justicia: José Luís Méndez Romeu (PSdeG-PSOE)

Consejería de Economía y Hacienda: Xosé Ramón Fernández Antonio (PSdeG-PSOE)

Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes: María José Caride Estévez (PSdeG- PSOE)

Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: Laura Sánchez Piñón (PSdeG-PSOE)

Consejería de Innovación e Industria: Fernando Blanco Alvarez (BNG)

Consejería de Medio Rural: Alfredo Suárez Canal (BNG)

Consejería de Cultura y Deporte: Angela Bugallo Rodríguez (BNG)

Consejería de Sanidad: María José Rubio Vidal (PSdeG-PSOE)

Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos: Carmen Gallego Calvar (PSde G -PSOE)

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: Manuel Vázquez Fernández (PSdeG-PSOE)

Consejería de Trabajo: Ricardo Varela Sánchez (PSdeG-PSOE)

Consejería de Vivienda y Suelo: Teresa Taboas Veleiro (BNG)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que los apoyan: 38 (25 del PSdeG-PSOE y 13 del BNG)

Composición del Gobierno: de coalición

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Creación de comisiones de investigación

«Comisión de Investigación del supuesto pago de viajes a agentes electorales del PSOE con fondos de la Secretaría General de Emigración y la contratación laboral de esos agentes con fondos de la Consejería de Trabajo». Creada en febrero de 2008, en diciembre aprueba un dictamen que reclama la urgente actualización del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA).

Declaraciones institucionales

Durante 2008 se procede a la aprobación de diversas *Declaraciones Institucionales*, entre las que pueden destacarse las relativas a los siguientes temas:

Declaración institucional con motivo del 60 aniversario de la Declaración universal de los Derechos Humanos.

Declaración institucional con motivo del atentado de Azpeitia.

Declaración institucional sobre la Convención internacional sobre derechos de las personas con discapacidad.

Declaración institucional con motivo del Día internacional contra la violencia de género.

Declaración institucional sobre el atentado perpetrado en Afganistán.

Declaración institucional por los atentados terroristas en Santoña, Ondarroa y Vitoria.

Declaración institucional en apoyo a la campaña Paños Blancos contra la droga.

Declaración institucional a favor de la inclusión social.

Declaración institucional con motivo del atentado de ETA en Legutiano.

Declaración institucional por el secuestro del pesquero Playa de Bakio.

Declaración institucional en apoyo ala candidatura de Vigo a la universiada del verano de 2013.

Debate de política general sobre la situación política de la Comunidad Autónoma

El denominado «Debate sobre el estado de la autonomía» tuvo lugar en las sesiones plenarias del Parlamento de Galicia celebradas los días 7 y 8 de octubre de 2008. Tras la intervención del presidente de la Xunta y las de los portavoces de los grupos parlamentarios, en la sesión del día 7, en la del 8 se aprobaron hasta un total de 26 propuestas de resolución.

Designación de candidatos para magistrados del Tribunal Constitucional a elegir por el Senado de las Cortes Generales

Sobre la base de las previsiones contenidas en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 29 de noviembre de 2007, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de designación de candidatos o candidatas a magistrado o magistrada del Tribunal Constitucional para presentar al Senado (*BOPG* núm. 463, de 1 de diciembre de 2007), por acuerrdo del Pleno del día 22 de septiembre de 2008 quedan designados el señor Nemesio Barxa Álvarez y la señora Josefa Otero Seivane como candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional para presentarle al Senado (*DS* núm. 138, de 22 de septiembre de 2008)

Designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Galicia para aa IX Lexislatura del Senado

Acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de 12 de marzo de 2008, relativo al procedimiento de designación de senadores: BOPG núm. 514, de 13 de marzo de 2008. Publicación de las candidaturas: BOPG núm. 519, de 22 de marzo de 2008. Designación como senadores de D. Francisco Xavier Carro Garrote, por el G. P. de los Socialistas de Galicia, D. Manuel Fraga Iribarne, por el G. P. Popular de Galicia y D. Xosé Manuel Pérez Bouza, por el G. P. del Bloque Nacionalista

Gallego (*DS* núm. 120, de 25 de marzo de 2008. Publicación de los senadores designados: *BOPG* núm. 519, de 26 de marzo de 2008)

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 29 de agosto de 2008, por el que se aprueban las normas reguladoras de presentación de la memoria anual de la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma de Galicia ante el Parlamento (BOPG, núm. 599, de 4 de septiembre de 2008)

Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo de Cuentas

Memoria anual de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente al ejercicio 2006 (Publicación de la memoria: *BOPG* núm. 401, de 13 de agosto de 2007. Recomendaciines aprobadas: *BOPG* núm. 503, de 19 de febrero de 2008).

Memoria anual de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente al ejercicio de 2007 (Publicación de la memoria: *BOPG* núm. 597, de 2 de septiembre de 2008).

Valedor del Pueblo

Informe Anual correspondiente al año 2007 (Publicación del informe: *BOPG* núm. 594, de30 de julio de 2008. Aprobación en Pleno: *DS* núm. 146, de11 de noviembre de 2008).

Aprobación el 1 de diciembre de 2008 de la resolución de creación y supresión de ficheros de datos personales que actualiza la instrucción de 24 de marzo de 1997 a tenor de la ley de protección de datos, Ley 15/1999, y el reglamento contenido en el Real Decreto 1720/2007.

Informe extraordinario «Menores vulnerables, desprotección e irresponsabilidade penal» Publicación del informe: *BOPG* núm. 567, fr 4 de junio de 2008. Debate en la Comisión de peticiones: 9 de junio de 2008.

Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de Galicia emitió durante el año 2008 un total de 1276 dictámenes.

ISLAS BALEARES

Maria Ballester Cardell

Consideraciones generales

Los elementos que han marcado la actividad de la Comunidad Autónoma balear en 2008 han sido los efectos de la crisis económica, los casos de corrupción política y las dificultades para establecer las bases de un acuerdo sobre financiación autonómica. Las diferencias entre los partidos que sustentan el gobierno y la compleja coyuntura socio-económica tuvieron su reflejo en la escasez de novedades legislativas. A pesar de ello, durante este período se aprobaron un decreto-ley y hasta nueve leyes, algunas de ellas de gran importancia, tal y como se explicará en el apartado dedicado a la actividad legislativa. Igualmente, es relevante la adopción de destacadas medidas impulsadas por diferentes consellerias (en particular, las emanadas de las Consellerias de Educación y Cultura y de Salud y Consumo) que, en ocasiones, generaron intensos debates a nivel social y político.

En los comicios electorales a Cortes Generales, celebrados el 9 de marzo, las candidaturas insulares del PS superaron en votos al PP, en una jornada abrumadoramente bipartidista. Se confirmó, pues, el retroceso electoral de la formación conservadora en las Islas iniciado en las elecciones generales de 2004 y que continuó en las autonómicas de 2007. Por primera vez desde la etapa de las mayorías absolutas de Felipe González, la candidatura socialista consiguió una representatividad del 44% de los sufragios; situación que coincide con el estancamiento del PP, con una rebaja de tres puntos porcentuales en relación a las elecciones autonómicas. Más allá de su repercusión directa en la victoria del PS a nivel estatal, los resultados electorales significaron un respaldo implícito al Gobierno autonómico de Francesc Antich. Mientras tanto, para el PP, afectado por múltiples casos de corrupción política desencadenados durante la anterior legislatura, se abrió una etapa de división interna y falta de liderazgo.

La política educativa del Gobierno dio lugar a tensiones y movilizaciones de gran calado. Durante el mes de febrero, el anuncio por parte de la Conselleria de Educación y Cultura del proyecto de Decreto con la nueva estructura y currículum del bachillerato generó un profundo malestar entre los profesores de religión. Este colectivo, arropado por los obispos de las Islas (que se llegaron a reunir con la cúpula de la Conselleria de Educación), no aceptaba la propuesta lanzada por el Gobierno de eliminar la religión del horario normal de los institutos. Tan sólo unos meses después, los profesionales de los colegios concertados se sumaron a una huelga convocada por los sindicatos mayoritarios, que tuvo un seguimiento

masivo, en protesta por la falta de equiparación a los docentes de la escuela pública en las condiciones laborales. Las movilizaciones cesaron tras el acercamiento de posturas entre las partes, que se plasmó en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de julio, por el que se aprobó la mejora de la enseñanza privada concertada en las Islas.

En cuanto a la actividad política e institucional autonómica durante el año 2008, se han producido dos cambios en el ejecutivo balear. El primero tuvo lugar tras la designación de la Sra. Nájera, hasta entonces titular de la Conselleria de Trabajo y Formación y portavoz del Gobierno, como gerente del Consorcio de la Playa de Palma. El segundo cambio, tan sólo tres semanas después, trae causa de una crisis interna en el Partido de Unió Mallorquina, uno de los que conforman el Gobierno, y culminó con la sustitución de Francesc Buils como Consejero de Turismo por Miquel Nadal.

Continúa la ofensiva judicial contra la corrupción

Uno de los principales puntos de atención en Baleares durante el año 2008 se halla en los múltiples escándalos de corrupción que, incluso en algún caso, se llegó a convertir en un problema institucional. Durante esta etapa continuó la ofensiva de la Justicia contra la corrupción, iniciada a finales de 2006, en relación a diversas tramas políticas, empresariales y financieras, con el telón de fondo de la actividad urbanística. Durante este año se han producido condenas penales contra ex cargos municipales y autonómicos por delitos contra la ordenación del territorio, falsedad documental, prevaricación y malversación de caudales públicos, entre otros. Especialmente significativas fueron las penas de cuatro años de prisión al ex alcalde de Andratx, y de tres años y seis meses al ex Director General de Ordenación del Territorio; ambas relativas a la construcción de una edificación ilegal en un terreno propiedad del ex alcalde calificado como área protegida.

La Fiscalía Anticorrupción prosiguió sus investigaciones de casos en los que están imputados dirigentes políticos (algunos todavía en activo). A mediados del mes de marzo, presentó una querella contra el ex teniente de alcalde del Ayuntamiento de Palma por el abono de servicios sexuales con la tarjeta municipal de crédito, que también sería investigado por presuntas irregularidades cometidas en la venta de un parque infantil. Durante el mes de abril sale a la luz la investigación sobre la defraudación de 730.000 euros de la empresa pública de servicios informáticos Bitel y se produce el arresto del ex gerente de la entidad por presunta malversación de fondos públicos, fraude, prevaricación, soborno y falsedad documental. En julio la Fiscalía Anticorrupción inició las investigaciones de las cuentas del estadio Palma Arena, uno de los proyectos más importantes de la legislatura anterior, que fue presupuestado en 48 millones de euros, pero cuyo coste final superó los 90 millones. En pleno mes de agosto la Fiscalía presenta una querella criminal contra los dirigentes del Consorcio «Turisme Jove» durante la última legislatura del Presidente Jaume Matas; el Ministerio Fiscal sostiene que los imputados presuntamente se apropiaron ilícitamente de más de 800.000 euros, por lo que se enfrentan a elevadas penas de prisión.

Tras el verano, en el mes de septiembre, se inició la operación Scala en la que

resultan detenidas ocho personas, entre ellas la ex gerente del Consorci per el Desenvolupament Econòmic de les Illes Balears, su esposa y varios empresarios de las Islas; los detenidos fueron acusados de prevaricación, malversación y cohecho; la cantidad exacta desviada por el presunto entramado se desconoce, pero podría rondar los 5 millones de euros. A finales de octubre se realizaron una serie de diligencias judiciales en relación a las presuntas actuaciones ilícitas en la urbanización del Polígono industrial de Son Oms, en el que está imputado un diputado del Parlamento que da apoyo al Gobierno. Este último caso llegó a provocar una crisis política e institucional, tras la solicitud por parte de la Fiscalía Anticorrupción de prisión por su presunta implicación en la trama de corrupción en la gestación de Son Oms mediante el cobro de más de un millón de euros por medio de la sociedad Matelumba cuando desempeñaba el cargo de Consejero insular del Territorio entre los años 2003 y 2006.

El impacto de la crisis económica en la financiación autonómica

La grave y compleja situación de la economía española, con la persistencia de la crisis financiera, fuertes pérdidas de empleo y nuevas bajadas en el consumo, augura momentos muy difíciles para los ciudadanos. La situación socio-económica de Baleares no difiere, en lo esencial, del estado general de la cuestión. La previsión de crecimiento para 2009 es del 0,8%, aunque, casi con total seguridad, deberá revisarse a la baja. Baleares cerró el pasado ejercicio con un incremento interanual del 46,6% del paro con respecto al mes de diciembre de 2007, situando la cifra total de desempleados en el archipiélago en casi 73.300 personas. La caída de la economía también provocó numerosos expedientes de regulación de empleo (ERE) en el sector industrial y una durísima reestructuración en el sector inmobiliario. En el mes de junio, Drac (uno de los principales grupos empresariales de promoción inmobiliaria, con sede en Palma) presentó ante los tribunales concurso voluntario de acreedores sin advertir previamente a las entidades que le habían financiado. El desplome del grupo inmobiliario dejó tras de sí unas deudas de 600 millones de euros y arrastraron de golpe a las principales entidades bancarias y constructoras de las Islas. En el mes de agosto la Aerolínea Futura, con sede en Palma, propuso un ERE que afectaba a 1.150 de los 1.200 trabajadores de la compañía. Esta situación provocó graves y tensos enfrentamientos entre trabajadores y directivos de la compañía y determinó la intermediación del ejecutivo autonómico en el conflicto. Los problemas en el sector del transporte aéreo en las Islas se agravaron a partir del interés manifestado por varias comunidades autónomas (Cataluña, Galicia o Asturias) para que las sedes de diversas líneas aéreas se trasladen a sus territorios; la implantación de las compañías aéreas en aeropuertos es considerado un activo importante por aquellas regiones, las cuales han lanzado diversas ofertas (desde la entrada en el accionariado hasta ofertas de tasas reducidas) para que aquéllas abandonen sus sedes palmesanas.

Durante el año 2008 la polémica sobre la financiación autonómica se ha mantenido de principio a fin. El impacto de la crisis en la financiación de las Illes Balears, debido al frenazo inmobiliario y a la caída del consumo, ha debilitado la maltrecha situación financiera del archipiélago. Las principales fuentes de recur-

sos económicos a nivel autonómico corresponden precisamente a los impuestos más directamente vinculados a la compraventa de viviendas (el Impuesto sobre el Valor Añadido en el caso de los nuevos inmuebles y el Impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en el supuesto de los inmuebles de segunda mano). Con todo, los ingresos en las arcas autonómicas han sufrido un severo recorte. En este contexto, las formaciones políticas con representación en el Parlamento exigieron una negociación rigurosa y transparente para la reforma en el sistema actual de financiación autonómica, con el objetivo de que la Comunidad Autónoma reciba aquello que es justo conforme a las necesidades reales de las Illes Balears.

La Conselleria de Economía, Hacienda e Innovación definió muy claramente cuáles son, a su entender, las variables de reparto de los recursos que cabe tomar en consideración. En concreto, Baleares, junto con las demás comunidades de mayor peso económico (Madrid, Cataluña y la Comunitat Valenciana) proponían, como criterio esencial, la población corregida por la inmigración y el más elevado coste de la vida consecuencia de la insularidad (frente a otras variables como el envejecimiento, la dispersión territorial o, incluso, la existencia de una lengua propia). Pero, más allá de los elementos a tener en cuenta a la hora de establecer el sistema de financiación, las autoridades autonómicas de las Islas sostienen que la razón principal por la que el actual sistema perjudica a las Baleares reside en el resultado del sistema. La clave está en el Fondo de Suficiencia, que establece la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad y su capacidad fiscal, a partir de los impuestos propios y los impuestos total y parcialmente cedidos. Por eso, la mayor discrepancia que se plantea desde la Comunidad Autónoma al modelo actual reside en los criterios que se utilizan para aplicar la nivelación entre territorios. Conforme al sistema vigente, tras aplicar este mecanismo, los recursos por habitante logrados por varias comunidades autónomas con menos ingresos tributarios superan los que logran las comunidades que, como Baleares, Madrid y Cataluña, generan más riqueza. En suma, la Conselleria de Economía, Hacienda e Innovación propone, de un lado, establecer unas prioridades en las variables de reparto, aumentar la participación autonómica en los grandes impuestos estatales, y una modificación en la aplicación del mecanismo de nivelación con el objetivo de minimizar las diferencias en lo que recibe cada comunidad autónoma; en concreto, plantean que la nivelación sea parcial y se limite a los servicios esenciales, tales como la salud, la educación y los servicios sociales.

El reconocimiento formal por parte del Gobierno de la Nación sobre la inclusión de las Baleares entre las tres comunidades autónomas peor financiadas coloca a las Islas en una «situación singular» a la hora de revisar el modelo de financiación. Lo cual, sin embargo, no evitará que las negociaciones sean largas y complejas. A principios de mayo se manifestó una evidente sintonía –e incluso la existencia de contactos concretos– entre las comunidades de Baleares, Cataluña y Valencia respecto de las tesis que debían sustentar en la negociación del nuevo modelo de financiación. Paralelamente, a finales de mes, Rodríguez Zapatero mantuvo un encuentro con los presidentes autonómicos del PSOE para intentar conciliar las diferentes sensibilidades. Para salir al paso frente a las reticencias desatadas, tanto en un caso como en otro, el Conseller de Economía, Carles Manera, aseguró que el Gobierno autonómico va a defender los intereses de las Islas conforme a los

principios de lealtad institucional y solidaridad entre regiones. Por su parte, Francesc Antich, tras su entrevista con el Presidente del Gobierno, con el que ser cerró la ronda de contactos sobre financiación autonómica, señaló que, al ser Baleares la comunidad más perjudicada por el actual sistema de financiación deberá tener una «atención especial» en el nuevo modelo que se adopte.

La división en la cuestión lingüística

A nivel político y social, se ha mantenido la tensión en relación a la cuestión lingüística, en el año en que se aprobó la disposición reglamentaria que regula la exigencia del catalán para el acceso a la función pública en la comunidad autónoma. Determinados preceptos de la normativa anterior (que había rebajado los niveles de conocimiento de la lengua propia de las Islas para el ingreso en determinados cuerpos o escalas) fueron anulados por la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears. La polémica resurgió con la aprobación del Decreto que establecía la ordenación general de la enseñanza que, en opinión del PP, impedía el modelo del trilingüismo establecido por el Gobierno anterior. Por su parte, el anuncio por parte del Conseller de Sanidad y Consumo de que se exigirá el conocimiento del catalán como requisito en las pruebas de acceso para el nuevo personal del ámbito sanitario desató, de nuevo, tensiones y desencuentros e incluso llegó a provocar un aviso de huelga en el sector sanitario; quienes discrepan de esta medida temen que con la aprobación de la norma se prioricen cuestiones lingüísticas por encima de la capacitación o experiencia de los profesionales sanitarios.

Con el fin de garantizar los derechos lingüísticos de los usuarios de los servicios públicos el 16 de abril de 2008 se aprobó en el Parlamento balear una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno central a que los funcionarios estatales que cubran las plazas en los servicios de la Administración General del Estado en Baleares estén obligados a conocer la lengua catalana. La proposición, presentada por el Bloc, contó con el apoyo de todos los partidos de centro izquierda, mientras el PP se opuso a la misma por entender que vulneraba el Estatuto de Autonomía, que no contempla el deber de conocer el catalán. Los dos senadores autonómicos por Baleares protagonizaron este año en la Cámara Alta una clara escenificación de la división que existe en la Comunidad Autónoma en materia lingüística. Con ocasión del debate en Senado (14 de mayo de 2008) sobre la enseñanza del castellano, el Senador Joan Huguet (PP) defendió precisamente la moción en la que se instaba al Gobierno a garantizar la enseñanza en la lengua castellana en toda España y en todas las etapas educativas; esta propuesta contó con el voto en contra del resto de partidos políticos y el Senador Pere Sampol (Bloc) enfatizó que las lenguas que están en receso en el conjunto del Estado son, precisamente, las lenguas cooficiales. Sampol, en una sesión de la Comisión de Cultura de la Cámara Alta, también se lamentó de que se perciba la diversidad cultural como una especie de amenaza y recordó la polémica suscitada entre el ejecutivo autonómico y el presidente de Air Berlín, a raíz de una petición de la Dirección General de Política Lingüística del Gobierno balear, para que la compañía colaborase en el uso del catalán.

Actividad política e institucional

El debate sobre la orientación política general del Gobierno celebrado en el Parlamento, entre el 21 y 23 de octubre, se inició con el trasfondo de una intensa crisis económica y financiera, que ha derivado hacía unos niveles de incertidumbre y desconfianza social muy preocupantes. El Presidente centró prácticamente su discurso en las consecuencias de la crisis en las Islas Baleares y las medidas que debían adoptarse para paliar sus efectos sobre la población. Indicó que la compleja situación económica internacional estaba afectando de manera preocupante a las Islas, que padecen de forma muy intensa la fuerte caída del sector de la construcción. Ante el diagnóstico de la situación el Presidente señaló que la prioridad del Gobierno autonómico es apoyar a las personas más vulnerables para que puedan afrontar sin excesiva angustia el futuro inmediato, que se presenta muy incierto. Apostó por un impulso del sector empresarial comprometido con la generación de riqueza y, al mismo tiempo, con los principios éticos y sociales esenciales, y remarcó la exigencia de que la economía se ejerza con responsabilidad social. Pese a que Antich pretendía centrar el debate en la economía y la situación social, planeaban en la Cámara balear otros problemas, tales como la financiación autonómica y la corrupción política.

La portavoz del Grupo Popular se refirió a la situación económica y a la corrupción. Rosa Estarás señaló que la reacción del Gobierno balear ante la crisis no fue suficiente y que las medidas económicas adoptadas por el Ejecutivo se vislumbraban ineficaces. Su discurso se endureció al tratar el asunto de la corrupción y subrayó que Antich sustenta su gobierno sobre un «diputado con problemas». Estarás también aprovechó su turno de palabra para criticar las fisuras internas del gobierno de centro izquierda, manifestadas durante esta legislatura en el difícil acuerdo político sobre la Ley de la vivienda. Solicitó un incremento presupuestario para promoción del turismo, criticó la política sanitaria, de educación y de infraestructuras del Gobierno, así como las insuficiencias de las inversiones estatales en las Islas.

La intervención del portavoz de Unió Mallorquina fue muy crítica. Josep Melià se refirió a la «estafa continuada» del Gobierno central, en relación a los incumplimientos estatales en inversiones y financiación. Añadió que en las instituciones generales del Estado existe una actitud desfavorable hacía Baleares y reprochó a Antich el discurso centralista del PSOE a nivel estatal. Reclamó un mensaje positivo a la sociedad ante la crisis que favorezca la dinamización de las empresas y la potenciación de una política de infraestructuras «respetuosas con el medio ambiente». Por su parte, el portavoz parlamentario del Bloc pidió a Antich que se aleje de consideraciones partidistas, ejerza de presidente «de un país estrangulado fiscalmente» y que exija de forma contundente al Gobierno central la implantación de una financiación adecuada a las necesidades de la Comunidad Autónoma; según Gabriel Barceló, el Gobierno balear tiene que ser más firme en sus exigencias al Estado para contar con el respaldo económico y financiero suficiente para afrontar la situación de crisis que padecen los ciudadanos de las Islas. Por parte del Grupo mixto se pidió al ejecutivo autonómico firmeza ante la crisis y un actitud decidida ante para reclamar una mejor financiación para las Illes Balears, «sin un Estado propio y con un Estado en contra».

Paradójicamente, se produjo la coincidencia del debate parlamentario con las comparecencias judiciales de dos de los diputados del Parlament –Bartomeu Vicens, todavía portavoz del Grupo Parlamentario Unió Mallorquina, y Josep Juan Cardona del Grupo Parlamentario Popular– en relación a sendas imputaciones en tramas de corrupción. El interés político e informativo estaba, pues, fuera del hemiciclo parlamentario, en particular, en la citación judicial del diputado *uemita* y sus repercusiones en el plano institucional. Sobre la petición de la Fiscalía Anticorrupción contra el aforado, el juez de instrucción elevó un escrito al Tribunal Superior de Justicia de Baleares solicitando una comparecencia sobre la libertad o prisión preventiva de Vicens.

Antich reclamó responsabilidad y dignificación de la actuación política. Tras reconocer el esfuerzo de diputados y políticos en el ejercicio de su cargo, su compromiso con la ciudadanía y el buen gobierno solicitó un cambio de actitud para legitimar la actividad institucional y la democracia representativa. El Presidente llegó a pedir a Unió Mallorquina que sustituyera a su portavoz parlamentario a causa de su imputación procesal. En su turno de réplica en el debate sobre el estado de la comunidad Antich dijo que «después de las actuaciones de hoy, lo que toca es que haya un cambio para dar legitimidad a los que estamos aquí (en el Parlamento), al Gobierno y a los que lo conforman, y para que él (Vicens) pueda defender sus posturas allí donde corresponda.»

Unió Mallorquina, en un primer momento, tan sólo cesó a Vicens como portavoz del Grupo Parlamentario, mientras aquél manifestó en diversas ocasiones su intención no renunciar a su escaño, seguir desempeñando sus obligaciones parlamentarias y su compromiso de no desestabilizar al ejecutivo autonómico. Sin embargo, la situación judicial de Vicens generó una crisis entre los partidos de centro izquierda que conforman el Gobierno balear, que se llegaron a plantear gobernar en minoría e, incluso, adelantar las elecciones en el caso que la situación política se tornara insostenible. No obstante, esta última opción fue descartada inmediata y tajantemente por parte de la portavoz del Gobierno ante la gravedad de la crisis económica, que hacía totalmente desaconsejable cualquier tipo de inestabilidad.

Coincidiendo con el anuncio del Gobierno balear de seguir adelante con el programa de gobierno se publicó la encuesta realizada por la Fundación Gadeso sobre la intención de voto (referida tan sólo a Mallorca). En ella se reflejó la pérdida de respaldo electoral del PP (hegemónico en las Islas durante los 25 años de autonomía) frente a la tendencia al alza del PSOE. Entre los factores responsables de esta situación sobresalen, sin duda, la implicación de ex altos cargos del PP en graves casos de corrupción política y la crisis interna abierta en el seno del propio partido en las Islas a causa de la pugna por el liderazgo de la formación. El resultado de la encuesta mostró un elevado nivel de desconfianza ciudadana en la política, lo cual podría generar una tendencia al alza de la abstención, que podría situarse en una marca histórica en los próximos comicios. En suma, la encuesta sugiere un cambio de orientación clara de los partidos políticos, para que se dignifiquen la función representativa y las instituciones.

Finalmente, en el caso Son Oms, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia se declaró competente para conocer el asunto, dado la condición de aforado del principal imputado, y acordó para Vicens el régimen de libertad

provisional con fianza de 100.000 euros, junto con una serie de medidas cautelares para impedir el riesgo de fuga. Aparentemente, la crisis se cerró tras la suspensión provisional de militancia por parte de Unió Mallorquina a Vicens, dada su situación procesal. Esta decisión provocó la petición del ex portavoz parlamentario de la formación nacionalista de integrarse en el Grupo mixto, solicitud que fue aceptada por la Mesa del Parlament, lo cual además suponía la disolución del Grupo de Unió Mallorquina. La nueva situación determinó, también, la necesidad de adoptar nuevos acuerdos sobre la ubicación de los parlamentarios en el Pleno, composición de Comisiones, tiempos de intervención, etc. En cualquier caso, el pacto de gobernabilidad entre PSOE, UM i Bloc no se vio afectado y el nuevo escenario de un gobierno en minoría se produce tan sólo en el plano teórico. Vicens manifestó su intención de no cambiar la orientación de su voto en los asuntos principales de los debates parlamentarios, como en el caso de los presupuestos, que fueron aprobados con el voto favorable del diputado *uemita*.

No puede descartarse, sin embargo, que la solución de compromiso acordada por los partícipes del acuerdo de gobernabilidad haya cerrado en falso la crisis institucional. En el mes de diciembre Miquel Nadal, presidente de Unió Mallorquina y Conseller de Turismo desde el 1 de octubre, en unas polémicas declaraciones en una entrevista, señaló que no podía garantizar que no hubiera una moción de censura con el PP, pues aunque en estos momentos nada se lo hacía prever, a dos años y medio vista de las elecciones no sería inteligente descartarlo. Se ha especulado sobre la posibilidad de que tales declaraciones pudieran venir motivadas por las tensiones entre los partidos que dan apoyo al Gobierno (en particular en el momento que se estaba negociando el Decreto-ley para agilizar los trámites urbanísticos para acceder a las ayudas para renovar los establecimientos hoteleros). Sin embargo, también pueden ser interpretarlas en clave interna de la formación nacionalista, después de meses de convulsiones internas y tras la retirada de la primera línea de la dirigente histórica y ex presidenta de Unió Mallorquina, Maria Antònia Munar (que actualmente ocupa el cargo de Presidenta del Parlamento balear).

Actividad legislativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante el año 2008 se ha visto condicionada por las dificultades propias de un gobierno de coalición, en el que participan fuerzas políticas con sensibilidades y puntos de vista no siempre coincidentes. La necesidad de acordar y consensuar los principios básicos de los proyectos normativos e, incluso, los desencuentros y desavenencias entre las formaciones que conforman el Gobierno de centro izquierda, se han traducido en una ralentización de las iniciativas normativas y gubernamentales. No obstante, han salido adelante importantes disposiciones en materias tan sensibles como la protección del territorio, la obtención de suelo para la construcción de viviendas públicas y la creación de la Agencia Tributaria. En el año 2008 se han aprobado un total de nueve leyes y un decreto-ley, dictado con el principal objetivo de impulsar la actividad económica de las Illes Balears. La Ley 9/2008, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2009, tiene carácter financiero-presupuestario.

La Ley 1/2008, de 22 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Islas Baleares, supone la culminación de un proyecto de ley aprobado sin apenas debate parlamentario. Esta iniciativa proviene de la voluntad manifestada por la Asociación de Licenciados en Ciencias Ambientales de constituirse en colegio profesional, con el objetivo de ordenar el ejercicio de la profesión en el marco de la ley, defender y representar los intereses generales de la profesión, especialmente ante los poderes públicos, y colaborar con las administraciones públicas. La sensibilización de los ciudadanos respecto a los problemas medioambientales, las nuevas regulaciones en esta materia y la necesidad de que las industrias colaboren a respetar el medio ambiente, ha dado lugar a la formación de esta nueva profesión, que requiere medidas y actuaciones específicas.

La Ley 2/2008, de 26 de marzo, de crédito extraordinario para subvenciones electorales, fue aprobada con una celeridad extraordinaria y prácticamente sin debate político. La tramitación de la disposición se hace en base a la Ley electoral 8/1986, de 26 de noviembre, que dispone la subvención de los gastos electorales por parte de la Comunidad Autónoma. Tras la presentación del Informe de la Sindicatura de Cuentas de fiscalización de la contabilidad electoral correspondientes a las elecciones autonómicas y a consejos insulares de 27 de mayo de 2007, el Parlamento balear aprueba la normativa y el procedimiento previsto para cumplir aquél mandato legislativo. Por la presente ley se establecía la concesión de un crédito extraordinario para atender a las subvenciones que se debían adjudicar a las formaciones que concurrieron a esos comicios.

Con la aprobación la Ley 3/2008, de 14 de abril, de creación y regulación de la Agencia Tributaria de las Illes Balears, culmina uno de los proyectos emblemáticos del ejecutivo balear. El Estatuto de Autonomía balear, redactado conforme la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, significó un paso más respecto a la necesidad de avanzar en una mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal. De acuerdo con ello, la norma institucional básica citada dispuso, en su art. 133, la creación de la Agencia Tributaria de las Illes Balears, como un ente público con personalidad jurídica propia y de naturaleza estatutaria, al que corresponde la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, así como de los tributos estatales totalmente cedidos. La puesta en funcionamiento de la Agencia Tributaria de las Illes Balears, el 1 de enero de 2009, supone el establecimiento de un nuevo modelo de organización de la Administración tributaria de las Illes Baleares. Con ello se pretende fijar un criterio de unidad de gestión en materia tributaria, fundamentado en los principios de objetividad, eficacia y transparencia. Asimismo, entre sus objetivos destacan la implantación de las nuevas tecnologías en el ámbito tributario, la lucha contra el fraude fiscal, la colaboración con otras administraciones públicas y, por supuesto, mejorar el servicio y la atención a la ciudadanía.

No menos trascendente fue la aprobación de la Ley 4/2008, de 14 de mayo de medidas urgentes para un desarrollo sostenible en las Illes Balears. La norma responde a una línea política prioritaria fijada en el acuerdo de gobierno entre los partidos de centro izquierda, que se propone conjugar un desarrollo sostenible de las Illes Balears y la protección de su territorio. En los últimos años las Baleares han vivido la mayor expansión poblacional de toda su historia, junto con un record sin

precedentes en la cifra de viviendas construidas en todos los tiempos, todo ello agravado por la particularidad de los límites territoriales del archipiélago, que ha acentuado los frágiles equilibrios sociales y territoriales de la comunidad autónoma. La norma responde, además, a la necesidad de superar algunas de las ausencias e insuficiencias de la moratoria aprobada por el Decreto-ley 1/2007, de 23 de noviembre, y a la decidida voluntad de consensuar entre todas las fuerzas parlamentarias la protección territorial de les Illes Balears. Desde el Grupo Parlamentario Socialista se insistió, en todo momento, en la necesidad de que esta norma saliera adelante con el máximo apoyo de la Cámara por la gran trascendencia de la misma para el conjunto de la sociedad. La ley se divide en cinco ámbitos concretos de intervención: la regulación de las diversas categorías del suelo, las reservas para vivienda protegida y las cesiones de terreno; las determinación aplicables a los campos de golf; la modificación parcial de la Ley 1/1991 de espacios naturales; la delimitación del sistema de equipamiento comunitario sanitario supramunicipal; y la reforma de la Ley de Patrimonio histórico de las Illes Balears.

La «trilogía» legislativa del 14 de mayo culmina con la aprobación de la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención del suelo para viviendas de protección pública. El acuerdo parlamentario sobre esta norma tiene una importancia capital, sobretodo a tenor de los múltiples escollos y dificultades que afectaron al trámite legislativo y retrasaron su aprobación definitiva. En un principio, el Gobierno balear aprobó un proyecto de ley, impulsado por el Conseller de Vivienda y Obras Públicas, el cual había sido pactado y negociado con el resto de partidos que sustentan el ejecutivo autonómico. Sin embargo, la oposición frontal del PP al proyecto así como las «sobrevenidas» reservas manifestadas por el Grupo Parlamentario de Unió Mallorquina ponían en peligro el avance en el trámite parlamentario de la norma, cuyo objetivo fundamental era la reactivación del sector de la construcción. La principal discrepancia manifestada por esos Grupos en relación al proyecto presentado por el Gobierno residía en la previsión según la cual se permitiría la construcción de viviendas sociales en áreas de crecimiento y de armonización. Ante la negativa de Unió Mallorquina a apoyar el proyecto de ley, el PP pidió abiertamente a la formación nacionalista que respaldara su enmienda a la totalidad con texto alternativo para, de esta forma, paralizar la polémica norma. Finalmente, aunque la enmienda no fue aprobada, el proyecto fue substituido por una proposición de ley, tras el acuerdo alcanzado por la totalidad de todas las formaciones políticas con representación parlamentaria. El 17 de abril tiene entrada en el Parlamento la proposición de ley a propuesta de todos los grupos parlamentarios (Popular, Socialista, Unió Mallorquina, Bloc per Mallorca, PSM-Els Verds y Grupo Mixto). Formalmente, el Gobierno retiró el proyecto (BOPIB núm. 42, de 23 de mayo), con lo cual se dio luz verde para el debate parlamentario a partir de los cambios pactados por el procedimiento de tramitación directa y lectura única. El acuerdo definitivo que posibilitó la aprobación de la Ley de la vivienda fue considerado como un hito histórico (parecía imposible que el PP pudiera sumarse a esta iniciativa) y permite confiar en la consecución de nuevos pactos sobre los grandes temas pendientes, tales como la sanidad o la educación.

La Ley 6/2008, de 22 de mayo, del estatuto de los ex presidentes del Parlamento de las Illes Balears, fue aprobada a partir de una proposición de ley presentada por

todos los grupos parlamentarios sin apenas debate parlamentario. En la misma sesión plenaria de la Cámara se tomó en consideración la proposición registrada, se acordó aplicar el procedimiento de tramitación directa y por lectura única y se aprobó por asentimiento, una vez los grupos parlamentarios declinaron intervenir para fijar su posición. La ley, en su artículo único, establece el tratamiento protocolario y honorífico que corresponde a quienes hayan ocupado la Presidencia del Parlamento balear.

La Ley 7/2008, de 5 de junio, por la cual se modifica la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, pretende dar solución a la falta de policías en algunos municipios del archipiélago, sobretodo en Menorca e Ibiza. El proyecto de ley, presentado por el Gobierno e impulsado por la Conselleria de Interior, contó con el respaldo unánime de todos los grupos parlamentarios. En la Ley 6/2005 ya aparece regulada la figura del policía turístico (o policía auxiliar turístico) con el objeto de llevar a cabo una actuación especializada en los municipios con gran afluencia de turismo. La aprobación de la modificación legislativa hace referencia a las pruebas de acceso, así como a los requisitos que aquéllos deben cumplir y a sus funciones. Concretamente, se prevén las pruebas de acceso, que «excepcionalmente» podrán convocar los municipios con cuerpos de policía local si han quedado vacantes en la convocatoria anual para proveer las plazas de policía turístico. Una vez que los aspirantes consigan su puesto, tendrán la categoría de agentes de la autoridad; durante la prestación del servicio no podrán portar armas de fuego, si bien el alcalde del municipio puede autorizar que lleven el equipo básico reglamentario.

La aprobación de la Ley 8/2008, de 5 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, fue precedida de un intenso debate político. La iniciativa legislativa fue ejercida por el Consell de Mallorca, en base a la previsión del art. 47.2 del Estatuto de Autonomía y haciendo uso de la atribución prevista en el art. 65.1 de la norma estatutaria. El principal objetivo de la reforma legislativa era que la institución insular recuperara las competencias de control urbanístico sobre la capital, de la misma forma que se ejerce esta función, con carácter general, en el resto de municipios de la Isla. Los diferentes grupos parlamentarios presentaron un importante número de enmiendas, una de ellas (suscrita por el Grupo Parlamentario Popular) a la totalidad con aportación de un texto alternativo. Los populares sostenían que la iniciativa legislativa suponía una limitación de la autonomía municipal y una restricción de las competencias adquiridas por el Consistorio sobre urbanismo a través de la Ley 23/2006. La enmienda fue rechazada por el Pleno del Parlamento, con lo cual se dio luz verde a la aprobación de nueva regulación, por la quedó derogado íntegramente el Capítulo III, dedicado a las competencias en urbanismo del Ayuntamiento de Palma. Además, la Ley permite al Ayuntamiento instalar redes propias de telecomunicaciones diferentes de las de otros operadores. Otra modificación operada por la Ley fue la substitución del nombre de Palma de Mallorca por el de Palma; esta nueva denominación responde a la adaptación del nombre de la ciudad realizada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears.

Para cumplir el objetivo prioritario de reactivar la economía balear, y en cumplimiento de un compromiso adquirido por el presidente Antich para superar las

dificultades más inmediatas, el Gobierno aprobó el Decreto-ley 1/2008, de 10 de octubre, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica en las Illes Balears. La norma incorpora un conjunto de medidas tributarias que benefician principalmente a empresas familiares, menores de 35 años y sectores desfavorecidos. El Decreto-ley se articula en cuatro ámbitos principales de actuación: la dinamización de la actividad productiva y la ocupación; el impulso de la actividad inmobiliaria; la creación de empresas; y la adaptación de los beneficios fiscales al acceso de la vivienda. Durante el debate y la votación sobre la validación o la derogación del Decreto-ley (Diario de Sesiones del Pleno de 4 de marzo de 2008) todos los grupos parlamentarios dieron su apoyo a las medidas aprobadas por el Gobierno, si bien en algún caso se vaticinó que quizás no tendrían el impacto que de ellas se espera sobre los ciudadanos. Finalmente, la norma fue convalidada por asentimiento y se acordó tramitar el Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (BOPIB núm. 61, de 14 de noviembre).

Al final del período de sesiones, se encuentran en fase de enmiendas el proyecto de Ley de rehabilitación y mejora de los barrios de los municipios de las Illes Balears (que deberá de ser dotada con 10 millones de euros para su aplicación) y el proyecto de Ley relativo a servicios sociales de las Illes Balears. También se encuentra en trámite legislativo la proposición de Ley relativa a la indignidad sucesoria por violencia machista. El Gobierno balear ha manifestado también su intención de impulsar un proyecto Ley del Suelo, así como de adaptar al Estatuto la Ley de Consejos Insulares y de reformar la Ley del Consejo Consultivo.

Actividad reglamentaria. Otras disposiciones

Durante el año 2008 la actividad reglamentaria en el ámbito de la comunidad autónoma ha abordado un buen número de materias y, en ocasiones, ha llegado a provocar intensos debates y tensiones más allá del ámbito estrictamente político. Sin duda, una de las prioridades del Gobierno balear ha sido el impulso de medidas dirigidas que permitan un avance de las políticas educativas. El ejecutivo autonómico se planteó como primer objetivo mejorar los resultados generales de la educación en las Islas, reducir las elevadas tasas de abandono de los estudios y de finalización de la educación básica sin titulación. Los esfuerzos realizados en este campo se han visto reflejados en el gran número de disposiciones normativas impulsadas por la Conselleria de Educación y Cultura.

Tras meses de negociaciones, fue aprobado el Decreto 60/2008, de 2 de mayo, por el cual se establecen los requisitos mínimos de los centros de primer ciclo de educación infantil. Durante la tramitación de la norma, las patronales Pimen y «Escuela Católica» se mostraron muy críticas con las previsiones del Gobierno, pues consideraban inasumible ciertas condiciones, y abogaban por la integración de las guarderías en el sistema educativo «sin imposiciones ni prohibiciones». La patronal era partidaria de permitir dos redes de guarderías –asistenciales y educativas–. El Consell Consultiu de las Illes Balears también manifestó sus discrepancias respecto de determinados puntos establecidos en el proyecto de Decreto aprobado por la Conselleria de Educación. En concreto, instó a modificar los preceptos que hacen referencia al calendario y al horario, o que se especificara que

sólo son aplicables a centros públicos, y puso en aviso sobre la escasez del desarrollo de los contenidos educativos. Antes de su aprobación definitiva, la Conselleria de Educación procedió a realizar algunos cambios a partir del Dictamen del Consejo Consultivo, si bien insistió en la necesidad de que la Administración fijara los aspectos básicos de la organización y funcionamiento de todos los centros que atiendan de forma regular a los niños en edad de educación infantil, para que todos ellos puedan disfrutar de uno niveles óptimos de calidad. La norma, que supone una adaptación a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone que las guarderías públicas o privadas en las que se atiende a niños de 0 a 3 años serán consideradas centros de educación infantil y, como tales, deberán cumplir una serie de requisitos mínimos en materia de espacios, ratios y formación del profesorado. La norma expresamente prevé que los centros privados que acogen niños en edades correspondientes al primer ciclo de educación infantil quedarán sometidos al principio de autorización administrativa, conforme lo dispuesto en la legislación vigente. Mención especial merece el tema de la acreditación necesaria de los trabajadores de estos centros; precisamente para evitar la substitución de los trabajadores sin titulación oficial, que hasta el momento han desempeñado con experiencia acreditada sus funciones, se aprobó a finales de año la Resolución del director general de Formación profesional y Aprendizaje Permanente de 17 de diciembre, por la cual se regula el proceso para la acreditación de las competencias profesionales relativas a las unidades de competencia establecidas en al calificación de nivel 3 de Educación Infantil.

En relación a los contenidos educativos de la primera etapa de la educación infantil, conviene insistir que la Conselleria decidió no incluir esta materia en el Decreto de organización y funcionamiento de los centros de educación. Desde el departamento de Educación se consideró más adecuado establecer el proyecto curricular en una norma específicamente habilitada al efecto. Con carácter general, y en base a las competencias sobre la enseñanza no universitaria, la Conselleria de Educación y Cultura impulsó a aprobación del Decreto 67/2008, de 6 de junio, por el cual se establece la ordenación general de la enseñanza de educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria obligatoria en las Islas Baleares. La definición concreta del currículum de la educación infantil se realiza a través del Decreto 71/2008, de 27 de junio. Con el fin de contribuir a la ampliación de la oferta de escuelas infantiles públicas de primer ciclo se aprobó el Decreto 131/2008, de 28 de noviembre, por que se establece y regula la red de escuelas infantiles públicas y los servicios para la educación de la primera infancia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y se crea el Instituto para la educación del primera infancia.

Entre la normativa impulsada por la Conselleria de Educación y Cultura hay que hacer mención a sendos Decretos 72 y 73, de 27 de junio, que establecen el currículum de la educación primaria y secundaria obligatoria en las Islas Baleares respectivamente; el Decreto 82/2008, de 25 de julio fija la estructura y el currículum del Bachillerato en la Comunidad Autónoma; y la Orden de la Consejera de Educación y Cultura, de 28 de noviembre de 2008, por el que se establece el desarrollo curricular para los títulos de formación profesional del sistema educativo que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica 1/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el ámbito de las Islas Baleares. A final de año se aprobaron sendas

Órdenes de la Consellera de Educación y Cultura, de 22 de diciembre, sobre la evaluación del aprendizaje del alumnado de educación primaria y secundaria obligatoria. La preocupación sobre la situación de la enseñanza en la Comunidad Autónoma se ve reflejada en la aprobación del Decreto 10/2008, de 25 de enero, por el que se crea el Instituto para la Convivencia y el Éxito Escolar de las Illes Balears.

La Conselleria de Educación y Cultura ha aprobado diferentes disposiciones relativas al sostenimiento de centros privados con fondos públicos. El Decreto 37/2008, de 4 de abril, establece el régimen de admisión de alumnos a los centros concertados de las Islas Baleares y el Decreto 70/2008, de 27 de junio, fija los módulos económicos de los conciertos educativos para el año 2008. Mención especial merece la Orden de la consejera de Educación y Cultura de 19 de diciembre de 2008, por que se lleva a cabo la convocatoria para el establecimiento y la renovación de los conciertos educativos a partir del curso académico 2009-2010. En ella se señala expresamente que «la suscripción o la renovación de un nuevo concierto educativo implicará la obligación por parte de los centros solicitantes de la adopción del sistema mixto de enseñanza» (art. 2.1). Esta previsión se enmarca en los principios generales de la Ley Orgánica 1/2006, de 3 de mayo de Educación, que, en el capítulo dedicado a la admisión de alumnos, prohíbe cualquier tipo de discriminación (art. 84.3 LOE) y que, además, establece que los colegios mixtos serán objeto de una atención preferente (art. 25 LOE). La decisión de la Conselleria de Educación y Cultura, que también ha sido adoptada en otras comunidades autónomas, cuenta además, con el respaldo jurídico de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2008, se la Sala Contencioso-Administrativa, según la cual el sistema de enseñanza mixta, en el caso de los centros concertados, es una manifestación o faceta más de esa competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros.

En materia socio-laboral, y con el telón de fondo de la crisis económica y financiera, se han aprobado diferentes disposiciones para paliar los efectos de la grave situación que afecta a miles de ciudadanos. El Decreto 68/2008, de 6 de junio, regula las ayudas para favorecer el acceso a los ciudadanos con recursos limitados a una vivienda asequible. El Decreto 81/2008, de 25 de julio, crea y regula el Observatorio del Trabajo de las Illes Balears y la Resolución de la consejera de Trabajo y formación, de 6 de octubre de 2008, desarrolla el Plan Extraordinario de Orientación, Formación Profesional e Inserción Laboral para hacer frente al incremento del paro registrado en materia de itinerarios de inserción personalizados y ayudas durante el proceso de búsqueda de ocupación. En el contexto de incertidumbre económica y financiera el Gobierno adoptó un documento con 13 medidas urgentes para hacer frente a esta situación; tal acuerdo derivó en la Resolución del Conseller de la Presidencia de 15 de septiembre de 2008, de creación de la Mesa de Seguimiento de la Economía balear. Con el objetivo de garantizar la liquidez de las empresas se aprueba el Decreto 123/2008, de 14 de noviembre, de medidas urgentes para la financiación de pequeñas y medianas empresas y mircroempresas de préstamo circulante, de aval y de los gastos de apertura de préstamo y de estudio de concesión del aval. La capital importancia del sector turístico ha determinado la aprobación diversas disposiciones para su promoción e impul-

so en el marco de una coyuntura socio-económica muy incierta; entre ellas podemos destacar el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de día 10 de octubre, de 2008, de creación del Consorcio para la Mejora de las Infraestructuras Turísticas y para el Fomento de la Desestacionalización de la Oferta de la Isla de Mallorca, de conformidad con lo establecido en al Ley General Turística de las Islas Baleares; y el Decreto 124/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Turismo.

Durante este año, se han aprobado diferentes normas con el fin de favorecer la igualdad de oportunidades de la mujer. El Decreto 49/2008, de 18 de abril, de creación del Consejo de Participación de la Mujer de las Illes Balears con el fin de promover y facilitar la participación de la mujer en los movimientos asociativos; el Consejo se configura como un órgano de consulta y asesoramiento en los temas que pueden afectar a las mujeres. En esta misma línea, se aprobó la resolución de la Directora del Institut Balear de la Dona de 17 de abril de 2008, por el que se aprueba la convocatoria de subvenciones para fomentar el asociacionismo y de apoyo a la igualdad de oportunidades. La doble discriminación que padecen las mujeres, como ciudadanas y como trabajadoras, impone la adopción de medidas tendentes a la plena equiparación a los hombres en derechos y obligaciones, tales como la Resolución de la Consejera de Trabajo y Formación, de 9 de octubre, por la que se aprueba la convocatoria para acceder a las ayudas públicas para fomentar el ascenso profesional de las mujeres trabajadoras.

La Conselleria de Sanidad y Consumo ha sido una de las más dinámicas en el desarrollo de disposiciones normativas para mejorar el servicio público sanitario. El carácter insular de la comunidad autónoma determina la adopción de medidas de ayuda y apoyo para los desplazamientos de los usuarios de Servicio Público de Salud, cuya regulación está incluida en el Decreto 31/2008, de 14 de marzo. En materia de sanidad preventiva, se actualiza el calendario de vacunaciones con el fin de incluir la vacuna contra el virus del papiloma humano para inmunizar a todas las mujeres cuyas edades oscilen entre los once y los catorce años mediante la Orden del Consejero de Salud y Consumo, de 28 de noviembre, por la que se modifica el calendario de vacunaciones infantiles sistemáticas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. También hay que destacar la aprobación del Decreto 94/2008, de 12 de septiembre, por el que fijan las bases y se establece el contenido de la cartera de servicios complementaria del Sistema Sanitario Público; conforme a las bases establecidas en esta disposición, el Gobierno balear quiere mejorar la efectiva protección sanitaria de los ciudadanos. Particularmente, decidió financiar los medicamentos de intercepción postcoital, como parte de esa cartera de servicios complementaria (el Ministerio de Sanidad y Consumo aprobó la utilización de este método anticonceptivo, aunque lo excluyera de la financiación de la Seguridad Social), mediante el Decreto 96/2008, de 19 de septiembre, regula prescripción y la dispensación de los medicamentos de intercepción postcoital en los centros asistenciales del Servicio de Salud de las Illes Balears. Finalmente, conviene destacar una iniciativa conjunta de la Conselleria de Sanidad y Consumo y de la Conselleria de Interior en orden a establecer una política de prevención y gestión integral de las emergencias; se trata del Decreto 137/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el uso de desfibriladores externos semiautomáticos en centros no sanitarios de las Illes Balears.

Otras disposiciones de interés dictadas en la comunidad autónoma durante el año 2008 que merecen ser destacadas, son las siguientes: el Decreto 114/2008, de 17 de octubre que regula la exigencia de conocimiento de catalán para el acceso a la función pública en la comunidad autónoma, tras la anulación por parte del Tribunal Superior de Justicia de determinados artículos del Decreto 162/2003, de 5 de septiembre, que rebajó los niveles de conocimiento de la lengua propia de las Islas para el ingreso algunos cuerpos o escalas; el Decreto 30/2008, de 14 de marzo, por el que se crea la Comisión Coordinadora de Consumo; el Decreto 46/2008, de 11 de abril de creación de la Comisión Interdepartemental para la Participación Ciudadana; el acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de noviembre, de creación del Forum de la Ciudadanía para la Evaluación de las políticas y los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; el Decreto 66/2008, de 30 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley 18/2006, de 22 de noviembre, de mediación familiar; el Decreto 84/2008, de 25 de julio, por el que se crea el Registro de Empresas Acreditadas en el sector de la Construcción de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; y el Decreto 80/2008, de 25 de julio, de la Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears.

Las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con el resto de Comunidades Autónomas

Una de las principales novedades de la reforma de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma del Tribunal Constitucional, fue la atribución a los Parlamentos de las comunidades autónomas de la facultad de presentar candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional para cubrir las cuatro plazas que, en todo caso, deberá elegir el Pleno del Senado. Iniciada la IX Legislatura, resueltos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (STC 49/2008, de 9 de abril) y contra la reforma del Reglamento del Senado de 21 noviembre de 2007 (STC 101/2008, de 24 de julio) en sentido favorable a la plena constitucionalidad de ambas normas, se reanudó el procedimiento de elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado. Se fijó que el plazo para presentar hasta dos candidatos finalizaba el 29 de septiembre de 2008. En el caso concreto de Baleares, y en cumplimiento de lo previsto en el art. 180 del Reglamento del Parlamento, la Mesa de la Cámara, el día 10 de septiembre de 2008, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, aprobó las normas reguladoras del procedimiento para la designación de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional. Tales disposiciones, junto con la información sobre el plazo para la designación de candidatos fueron remitidas a los portavoces de los diferentes grupos parlamentarios. Sin embargo, con fecha de 25 de septiembre de 2008 se eleva a la Presidencia del Senado una comunicación relativa a la declinación de la presentación de candidaturas, dada la falta de propuestas de los grupos parlamentarios.

Durante el año 2008 se ha intensificado uno de los mecanismos que canalizan la participación directa del Parlamento balear en la voluntad política del Estado. El aumento de la población registrado en las comunidades autónomas de Cataluña, Baleares, Madrid, Andalucía y Canarias ha determinado que el Senado cuen-

te con cinco senadores más a partir de la IX Legislatura. Concretamente, a través del Real Decreto 1683/2007, de 14 de diciembre, se declararon oficiales las cifras de población resultantes de la revisión de padrón municipal referidas al año 2004; conforme a tal disposición la población referida a las Illes Balears es 1.030.650 habitantes. La Diputación Permanente del Senado acordó en su reunión de 16 de enero de 2008 el número de senadores a designar para cada comunidad autónoma para la IX Legislatura y unos días más tarde (18 de enero) se remite al Parlamento balear aquel acuerdo. Se señala particularmente que corresponden dos senadores a las Illes Balears. A partir de este momento, se inician los trámites para proceder a la designación del segundo senador autonómico. Formalmente, el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears regula la elección de *un* miembro de la cámara de representación territorial de las Cortes Generales; por ese motivo, se decide dictar una resolución que resuelva la falta de regulación y prevea la elección de otro Senador (publicada en el BOPIB núm. 33, de 14 de marzo). Conforme a tal procedimiento, el Pleno del Parlament, en sesión de 18 de marzo, designó por asentimiento el Sr. Joan Huguet i Rotger como senador en representación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

En los últimos doce meses, se ha reforzado el compromiso del gobierno balear en la promoción de la lengua y la cultura catalanas en el exterior. Durante el mes de mayo el Consejo de Gobierno manifestó su voluntad de formar parte del Consorcio Institut Ramon Llull, solicitud que fue avalada por el Consejo de Dirección del Llull, que dio luz vede a la modificación de los Estatutos. El día 5 de septiembre el Consejo de Gobierno adoptó una Acuerdo por el que se ratificó la modificación de los Estatutos del Institut Ramon Llull (aprobada por sus órganos de gobierno) y formalizó la integración de la Comunidad Autónoma en el consorcio citado, lo cual significó la adhesión de las Baleares a las normas estatutarias que rigen la entidad. También se autoriza la firma de un convenio de colaboración entre el Gobierno autonómico y la Generalitat de Cataluña para hacer efectiva esta incorporación y la asunción de los Estatutos del Institut, así como el nombramiento de los miembros que han de formar parte de la Junta rectora del consorcio en cuestión. La incorporación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se formaliza el 9 de septiembre, con la firma del Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Illes Balears y la Generalitat de Cataluña (el cual fue publicado en el BOIB de día 27 de septiembre de 2008 (núm. 136). Uno de los acuerdos establecidos en los nuevos Estatutos garantizaba un papel equitativo para Baleares y Cataluña en la institución. La persona elegida como directora adjunta por Baleares del Instituto fue Fanny Tur. Durante el mes de diciembre se oficializó la entrada de la comunidad autónoma en el Consorcio del Instituto Ramon Llull.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Composición a 01.01.2008

Presidenta: Maria Antònia Munar i Riutort

Composición por grupos parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 28

Grupo Parlamentario Socialista: 20

Grupo Parlamentario Bloc per Mallorca i PSM-Verds: 5

Grupo Parlamentario Unió Mallorquina: 3

Grupo Parlamentario Mixto: 3

A partir de día 4 de noviembre el diputado del Grupo Parlamentario de Unió Mallorquina Bartomeu Vicens quedó incorporado en el Grupo Mixto. Esta situación determinó, además, la desintegración del Grupo de Unió Mallorquina, momento a partir del cual el Grupo Mixto pasó a ser de 6 diputados.

Estructura del gobierno

A 01.01.2008

Presidente: Francesc Antich i Oliver

Consejería de Presidencia: Albert Moragues Gomila

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación: Carles Manera Erbina

Consejería de Turismo: Francesc Buils i Huguet

Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio: Gabriel Vicens Mir

Consejería de Educación y Cultura: Bàrbara Galmés Chicón

Consejería de Salud y Consumo: Vincenç Thomàs Mulet

Consejería de Medio Ambiente: Miquel Àngel Grimalt Vert

Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración: Josefina Santiago Rodríguez

Consejería de Vivienda y Obras Públicas: Jaume Carbonero Malberti

Consejería de Trabajo y Formación: Margarita Nájera Aranzábal

Consejería de Comercio, Industria y Energía: Francesca Vives i Amer

Consejería de Agricultura y Pesca: Mercè Amer Riera

Consejería de Deportes y Juventud: Mateu Cañellas Martorell

Consejería de Interior: María Ángeles Leciñena Esteban

El día 17 de septiembre se produce el cese de la Sra. Margarita Nájera Aranzábal como Consejera de Trabajo y Fomento y portavoz del Gobierno y se nombra para el cargo a la Sra. Joana M. Barceló i Martí.

El día 1 de octubre se produce el cese del Sr. Francesc Buils i Huguet como Consejero de Turismo y se nombra para el cargo al Sr. Miquel Nadal Buades.

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: minoritario

Composición: De coalición (tripartito)

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSIB-PSOE: 16 diputats; PSOE-Evissa pel Canvi: 6 diputados; PSM-Entesa Nacionalista, Alternativa EU-EV-Esquerra Republicana: 4 diputados; Unió Mallorquina: 3 diputados; Partit Socialista de Menorca-Entesa Nacionalista i els Verds de Menorca: 1 diputado.

Iniciativas Legislativas

Proyectos de ley: 9

Proposiciones de ley: 3

Iniciativas de control

Interpelación: 31

Mociones: 27

Preguntas con respuesta escrita: 842

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 275

Proposiciones no de ley: 185

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 359

Elección de Senador en representación de la Comunidad Autónoma

Sr. Joan Huguet i Rotger

Reformas del Reglamento parlamentario. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia por la que se regula la designación de senadores para la comunidad autónoma (BOPIB, núm. 33, de 14 de marzo de 2008).

Resolución de la Presidencia mediante la cual se regula la comparecencia del Fiscal Superior de las Illes Balears ante la Comisión de Asuntos Institucionales i Generales para la presentación de la Memoria Anual de la Actividad de la Fiscalía Superior de las Illes Balears (BOPIB núm. 61, de 14 de noviembre de 2008).

Designaciones

Inicio del trámite para la presentación de candidaturas de magistrados para el Tribunal Constitucional a petición del Presidente del Senado y cierre del expediente tras la comunicación de suspensión del plazo para cumplir con dicho trámite.

Declaraciones institucionales del Parlamento de las Illes Balears

Declaración institucional sobre la conmemoración del nacimiento de Jaume I (05/02/08).

Declaración institucional sobre el conflicto del Sahara Occidental (11/03/08).

Declaración institucional de apoyo a la misión de los soldados de la Agrupación Táctica «Balears II» en Kosovo (01/04/08).

Declaración institucional con motivo del 25 de noviembre, día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (25/11/08).

Declaración institucional con motivo del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (09/12/08).

Declaración institucional de apoyo al colectivo de sacerdotes, religiosos y religiosos secularizados (16/12/08).

Actividad del Consejo Consultivo de las Illes Balears

El órgano consultivo ha emitido un total de 226 dictámenes. De entre ellos merecen especial mención los siguientes:

Dictamen núm. 58/2008, de 26 de marzo, sobre el proyecto de Decreto sobre requisitos mínimos de los centros de primer ciclo de educación infantil, en particular por la doctrina establecida en relación a la diferencia entre los centros educativos públicos y privados.

Dictamen núm. 116/2008, de 18 de junio, sobre el proyecto de Decreto sobre la aplicación de la Ley 16/2006, de licencias de actividades en el ámbito agrícola y ganadero. Se trata de la primera disposición reglamentaria de principios (art.

58.3 Estatuto de Autonomía de las Illes Balears). En el dictamen se establece la doctrina sobre principios normativos.

Dictamen núm. 124/2008, de 11 de julio, sobre el proyecto de reglamento insular de campamentos juveniles de Menorca. En este caso, el Consejo Consultivo se pronuncia sobre el primer reglamento insular y establece la doctrina general sobre los arts. 70, 72 y 58 del Estatuto de Autonomía y el procedimiento a seguir.

Dictamen núm. 125/2008, de 11 de julio, sobre el proyecto de Decreto que regula la exigencia de conocimientos de catalán para el acceso a la función pública en las Illes Balears a determinados cuerpos y escalas.

Dictamen núm. 129/2008, de 15 de julio, sobre el proyecto de Decreto por el que se establece la estructura y el currículum del bachillerato. Especial mención merece la doctrina sobre el derecho a la educación y sobre la asignatura Educación para la ciudadanía. Se adjunta voto particular contrario a la validez de dicha asignatura.

Dictamen núm. 145/2008, de 21 de agosto, sobre el proyecto de Decreto por el que se establecen las bases y el contenido de la cartera de servicios complementaria del Sistema Sanitario Público de las Illes Balears.

Dictamen núm. 162/2008, de 17 de septiembre, sobre el proyecto de Decreto por el que se configura la Red de escuelas infantiles públicas y servicios de educación de primera infancia. Destaca la doctrina sobre las características de las medidas de fomento y sobre el concepto de subvención.

Dictamen núm. 215/2008, de 11 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley 5/2008, de obtención de suelo para viviendas de promoción pública.

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Rasgos Generales

La normalidad en el funcionamiento de las instituciones solo se ha visto alterada por el gravísimo atentado terrorista cometido por ETA en Calahorra. En efecto, el 21 de marzo, la explosión de un coche-bomba aparcado junto al Cuartel que la Guardia Civil tiene en pleno casco urbano de Calahorra, produjo cuantiosos destrozos y daños materiales, aunque sin causar milagrosamente pérdida de vidas humanas. Dicho cuartel, que ya había sido objeto de otro atentado anterior, apenas sufrió destrozos, al disponer de un perímetro de seguridad en el que no se puede aparcar vehículos, razón que explica que los daños se produjeran en las viviendas y negocios de la céntrica avenida, en el lado donde había sido aparcado el coche-bomba. El Consorcio de compensación de Seguros ha considerado el atentado de Calahorra como el más costoso en daños económicos de los producidos en 2008.

Desgraciadamente no es la primera vez que La Rioja sufre los zarpazos criminales de la organización terrorista, cuyos crímenes se ven facilitados por la proximidad geográfica y la normalidad del flujo de personas del País Vasco que tienen su residencia principal o secundaria en las localidades riojanas ribereñas. El cerco policial, cada vez más eficaz, que sufre el grupo terrorista, ha dado sus frutos al haber localizado sendos zulos y viviendas utilizadas por miembros de la organización criminal en la localidad de Ezcaray, municipio con tradicional presencia de residentes vascos.

La normalidad institucional y social se ha visto sacudida asimismo por el deterioro de la actividad económica en el segundo semestre del año. Los efectos de la crisis se han exteriorizado de manera brusca a partir del mes de septiembre, especialmente en el sector de la construcción, visible en el hundimiento de la actividad inmobiliaria que ha arrastrado en su caída a otros sectores complementarios. La crisis del sector del automóvil ha incidido igualmente en las empresas auxiliares del sector que tienen una importante presencia en La Rioja. El fantasma del paro anunciado por los expedientes de regulación laboral se ha hecho progresivamente realidad y la cifra de desempleados ha alcanzado en enero de 2009 a 18.152 parados (más de un 11%, si bien por debajo de la media nacional), lo que supone un aumento de un 56,5% en un año.

Esta preocupante evolución de la actividad económica ha influido en la magnitud de las previsiones presupuestarias públicas, en la contención obligada del gasto ante los menores ingresos esperados y la contemplación por el Gobierno de diversas medidas de apoyo a las empresas y a las familias, cuyo alcance y eficacia suscita serias dudas a la oposición parlamentaria y a los agentes sociales. En

este negativo contexto, las organizaciones empresariales han rechazado, los últimos días del año, la firma del «Pacto por el Empleo» propuesto por el Gobierno a los agentes económicos y sociales, por considerarlo «vago», «falto de seriedad» y por la «ausencia de compromiso» del Gobierno ante la grave crisis económica que golpea a los más diversos sectores productivos y de servicios.

Como nota positiva en medio de tan negativas expectativas y tras la larga serie de vicisitudes de las que he dado cuenta en anteriores informes, en lo primeros meses de año, se ha encauzado el destino de las instalaciones y terrenos de la antigua fábrica de la empresa sueca Electrolux, que han sido adquiridas por Solaria para la producción de módulos fotovoltáicos y placas solares y como plataforma para la distribución al norte de España y a Europa. La entrada en funcionamiento de la nueva factoría se ha producido a finales de verano y está prevista la contratación de 700 puestos de trabajo. En junio, se conocieron los planes de la multinacional Altadis de nuevas inversiones en la planta de Agoncillo (8,5 millones de euros), que será la única fábrica de cigarrillos de España.

Los resultados de las *Elecciones generales* en La Rioja han confirmado la mayoría continuada del PP en la región. Para el Congreso de Diputados hay reparto de escaños, dos para el PP y dos para el PSOE, si bien con una sensible diferencia de votos. El PP ha recibido 91.783 votos (el 49,59%) y el PSOE, 80.678 votos (el 43,59% de los votos). Los votos en blanco han sido 2.058 (un 1,10%) y los nulos 1.309 (un 0,70%). IU sufre un notable retroceso (3.605 votos, un 1,95%, frente al 2,77 de las elecciones de 2004; descenso todavía mayor si se compara con los 5.214 votos obtenidos en las regionales de 2007), al igual que el PR (2.728 votos, un 1,47%, comparado con los 10.135 votos de las elecciones regionales últimas, pues no concurrió a las generales de 2004). En el Senado, sin embargo, el PP obtiene tres escaños por uno el PSOE. Se mantienen los porcentajes de voto de las anteriores elecciones generales de 2004 (PP 49,8%; PSOE, 44,1%). Si se compara con las últimas elecciones regionales de 2007, ambos partidos han incrementado el número de votos (PP, 83.037; PSOE, 68.958).

En el plano político, la confrontación del Gobierno regional con el Gobierno de la nación ha continuado con nuevas y ya antiguas manifestaciones que han tenido su reflejo en la importante conflictividad judicial de la que daré noticia más adelante. El ejecutivo regional subraya el abandono y marginación que sufre La Rioja en materia de inversiones e infraestructuras públicas o el incumplimiento de compromisos políticos del Gobierno de la nación (conexión ferroviaria, paralización de las obras de rehabilitación del Museo de La Rioja y del edificio de Correos de Logroño; incumplimiento del compromiso de liberalización de la autopista A-68 y retraso en su conexión con la A-12; retraso en la ejecución de embalses; el reparto de los fondos de la OCM del vino que perjudica los intereses riojanos; insuficiente ejecución de las inversiones presupuestadas; deuda histórica de 537 millones de euros por distintos conceptos; nuevo palacio de justicia; financiación de la dependencia; etc). Realidades no admitidas y valoración rechazada, sin embargo, por los representantes gubernativos estatales y por la oposición parlamentaria socialista, que aportan actuaciones y cifras bien distintas de las inversiones comprometidas y ejecutadas con cargo a los Presupuestos del Estado (polígonos industriales; avance en la ejecución de la Autovía del Camino; desbloqueo restauración del Museo de La Rioja; financiación de vivienda

protegida con la inversión estatal *per capita* más alta de España para 2009; cofinanciación del soterramiento del ferrocarril a su paso por Logroño; transferencia de 3,5 millones de euros para dependencia), reprochando a las autoridades regionales un injustificado victimismo.

El *Debate sobre el estado de la Región*, celebrada los días 9 y 10 de septiembre, ha sido, una vez más, la ocasión que escenifica estas valoraciones tan contrapuestas de la realidad regional. De la larga lista de propuestas de resolución presentadas y aprobadas (150 en total, de las cuales 137 corresponden al PP; 12 al PR y 1 al PSOE), la mayoría de ellas (111) tienen como destinatario al Gobierno de la nación, casi todas ellas relativas a demandas de infraestructuras.

Motivo de especial preocupación ha sido la cuestión del modelo de financiación autonómica estudiado y sometido a la consideración de las Comunidades Autónomas por el Gobierno de la nación, apremiado por el incumplimiento de las previsiones recogidas en el Estatuto de Cataluña. El Presidente, Sr. Sanz, ha rechazado (Foro de Nueva Economía, Madrid, 14.01.2009) que el modelo pueda consagrar situaciones de ventaja para territorios concretos creando discriminaciones entre Comunidades y la ruptura del marco de estabilidad y solidaridad regional. La elaboración del nuevo modelo de financiación debe hacerse mediante el consenso de todas las Comunidades Autónomas y no en negociaciones bilaterales. Si el modelo no se asienta en el principio de igualdad y solidaridad interregional no contará con el apoyo de La Rioja. Las consecuencias de la desigualdad fiscal son bien conocidas de La Rioja por el denominado «efecto frontera» provocado por los dos regímenes fiscales forales vecinos (Navarra y Territorios Históricos del País Vasco) que tienen gran capacidad normativa y gran autonomía de gestión, con consecuencias negativas para La Rioja, no compensadas por el Estado. En dicho foro propuso una Alianza de Regiones basada en cinco principios básicos: igualdad en las negociaciones entre las regiones y el Gobierno de España desde la multilateralidad; el consenso como base de las reformas del marco constitucional y estatutario; estabilidad de las decisiones acordadas por encima de intereses partidistas y de los resultados electorales; transformación del Senado en Cámara de representación territorial y, por último, mayor coordinación y colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas. En el encuentro celebrado con el Presidente Sr. Rodríguez Zapatero, el día 7 de enero de 2009, insistió en la necesidad de consenso y, propuso la inclusión en el sistema de financiación de un fondo para compensar el «efecto frontera» o que se asuma el desarrollo de lo previsto en el art. 46 del vigente Estatuto de Autonomía.

Por conexión con el problema de la financiación autonómica y el mayor coste de los servicios sociales (sanidad, educación, asistencia social), La Rioja, la más pequeña de las Comunidades Autónomas, sigue incrementando su población a un ritmo superior a la media nacional, sin duda alguna por la importante presencia de población inmigrante. Así, a 1 de enero de 2008, el censo de población es de 317.501 habitantes, esto es, un 2,76% más que en el año anterior.

En el ámbito partidario, en julio, fue reelegido por tercera vez como Secretario General regional del PSOE, Francisco Martínez Aldama, con un 81,6% de los votos, un porcentaje menor que en la anterior ocasión, atribuible a la presentación, en esta ocasión, de otra candidatura de renovación a la elección que no ha

cuestionado, sin embargo, el respaldo mayoritario alcanzado. En cuanto al PR, Decreto Miguel González de Legarra ha sido reelegido, por sexta vez, como líder con el reto de la participación de este partido en las elecciones generales. Sin embargo, este objetivo no ha sido alcanzado por los malos resultados obtenidos, como ha quedado señalado.

En otro orden de cosas, S.M. El Rey Juan Carlos I, asistió al acto de apertura oficial del curso académico universitario en la Universidad de La Rioja, celebrado el 29 de octubre y al que le acompañó la Ministra de Ciencia e Innovación y el Presidente de La Rioja, junto a Rectores de otras universidades españolas.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento ha sido desigual según consideremos la producción legislativa –muy reducida, como luego se expondrá–, o la actividad institucional y de control que le corresponde respecto del poder ejecutivo, siempre muy voluntariosa, en particular la desarrollada por los grupos parlamentarios de la oposición, que choca sistemáticamente con la posición mayoritaria del Grupo Parlamentario Popular. No han de extrañar, en este contexto, las protestas reiteradas de aquellos grupos que denuncian la devaluación de la actividad institucional del Parlamento, asunto sobre el que más adelante trataré.

A) La *actividad legislativa* ha sido, como queda señalado, muy escasa. Al margen de las dos leyes de contenido económico-financiero (la de Presupuestos y la habitual de «acompañamiento»), se han aprobado tres leyes de escaso contenido sustantivo y ningún relieve político. Así, la *Ley 1/2008, de 19 de mayo, de Reforma de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano,* que suprime la «aprobación» del informe que el Defensor debe presentar anualmente al Parlamento –pues la exigencia de aprobación establecida en la redacción originaria de la ley resultaba manifiestamente contradictoria con el estatuto de independencia y autonomía de la institución– manteniendo únicamente la necesidad de la «publicación» del informe, una vez dada cuenta del mismo.

Las otras dos leyes son, en realidad, leyes autorizatorias (de carácter materialmente ejecutivo) y no normativas o reguladoras. Se trata de la *Ley 2/2008, de 19 de mayo, de modificación del nombre del municipio de* Ajamil, atribución del Parlamento que constituye una singularidad del Derecho Local riojano en el panorama del Derecho comparado autonómico, al corresponderle la competencia resolutiva de los expedientes de alteración de términos municipales y los cambios de capitalidad y denominación de municipios. Y la *Ley 3/2008, de 13 de octubre, de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja,* universidad privada con personalidad jurídica propia y forma de sociedad anónima (opción organizativa ciertamente discutible, pero que admite la legislación estatal básica en la materia) y, caracterizada por la enseñanza a distancia, cuyo funcionamiento se asienta en las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En cuanto a las leyes de contenido económico-presupuestario, la *Ley 4/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2009,* autoriza la realización de un volumen de ingresos y gas-

tos por importe de algo más de 1.390 millones de euros, lo que representa un incremento del 2,3% respecto del ejercicio anterior, calificados –según su Exposición de Motivos– como «sumamente austeros», como consecuencia de la «coyuntura mundial de desaceleración económica». La autorización de endeudamiento es por un importe máximo de 87,76 que supone un incremente respecto del año anterior de casi un 40% más (49,84 millones de euros).

Y un año más –por «duodécimo año consecutivo», constata su Exposición de Motivos– se ha aprobado la denominada «Ley de acompañamiento» de los presupuestos, la *Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año* 2009, cuya naturaleza de «acompañamiento» solo es exacta para parte de su contenido relacionado ciertamente con los aspectos económico-financieros y tributarios. Se aprovecha su rango formal de ley para incluir reformas legales específicas en los más diversos sectores del ordenamiento, como luego se verá. La ley en efecto, dedica la mayor parte de su contenido a mantener las medidas tributarias y económicas establecidas el año anterior y, en cuanto a las medidas administrativas, modifica aspectos muy concretos de once leyes sectoriales (inserción sociolaboral; patrimonio forestal; caza; saneamiento y depuración de aguas residuales; farmacia; Consejo Consultivo; ordenación del territorio y urbanismo; juego y apuestas; transporte interurbano; educación; cooperativas, Cámara Agraria de La Rioja) y regula *ex novo* el régimen disciplinario en los centros docentes.

Me limitaré a comentar las modificaciones más relevantes. Particular significación política han tenido las encaminadas a allanar cualquier obstáculo legal para la ejecución del proyecto de ecociudad, ubicada en el término municipal de Logroño, promovido por el Gobierno de La Rioja, en abierta confrontación con el Ayuntamiento de Logroño. El proyecto, declarado zona de interés regional de forma independiente (esto es, no en desarrollo de una Directriz de Actuación Territorial) requiere, de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio y urbanismo, que el Consejo de Gobierno se pronuncie sobre el interés supramunicipal de la actuación, interés que ha sido reconocido por Acuerdo de 19 de septiembre de 2008. Si la ejecución de estos instrumentos de ordenación del territorio correspondía ya a la Administración regional, la Ley de acompañamiento ha modificado la legislación de ordenación del territorio y urbanismo excluyendo expresamente el trámite de licencia municipal, exclusión que ha sido considerada por el Ayuntamiento de Logroño una violación de su autonomía. Además, la condición de «monte» en sentido técnico de parte del espacio donde está proyectada la construcción de la «ecociudad» ha obligado a modificar parcialmente la legislación de patrimonio forestal. Por lo demás, la reforma del art. 6.2 de la Ley 2/206, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo (LOTUR), es técnicamente incoherente. La vieja redacción atribuía al titular de la Consejería competente en la materia la competencia residual, caso de no estar atribuida a ningún otro órgano específico. Ahora establece que si ninguna Consejería tiene atribuida la competencia específica sobre esta materia, la competencia de ejecución corresponderá al Titular de la Consejería competente sobre ordenación del territorio y urbanismo.

Por último, la Ley de acompañamiento deroga la Disposición Adicional Quinta LOTUR relativa a la Evaluación ambiental del planeamiento territorial y urba-

nístico, por lo que esta materia queda privada de regulación hasta tanto se desarrolle reglamentariamente la Ley de protección del medio ambiente.

Mención particular merece la elevación de la cuantía de los asuntos de responsabilidad patrimonial sujetos a dictamen preceptivo del Consejo Consultivo [art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo]. La cuantía pasa de 600 a 6.000 euros. Sorprende que la justificación de la reforma se ampare en el socorrido y equívoco concepto de «simplificación administrativa», cuando es evidente que la intervención del Consejo Consultivo en esta clase de procedimientos constituye una doble garantía para el interés público (la legalidad y acierto de la actuación de la Administración) y de los derechos de los ciudadanos, como ha recordado el Dictamen 135/2008, relativo a dicha modificación legal. En modo alguno cabe imputar la demora en la resolución de los procedimientos de esta clase a la intervención del órgano consultivo, puesto que, cuando se solicita su informe, por regla general, la práctica totalidad de los asuntos han rebasado con creces el plazo para resolver que es de seis meses. Sólo cabe calificar de «simplificación administrativa» la previsión que permite ahora a las Entidades locales, en los supuestos de dictámenes preceptivos de responsabilidad patrimonial (sorprende que no se incluya el resto de dictámenes preceptivos que deben solicitar las Entidades Locales, como son los de revisión de oficio, resolución de contratos y alteración de términos municipales), que puedan remitir la consulta directamente al Consejo Consultivo, sin la intermediación del Consejero competente.

Al margen de otras modificaciones sectoriales, y no obstante la críticas que, en el plano de la técnica normativa, merece la utilización de la ley de «acompañamiento» como trámite formal para satisfacer las exigencias del principio de reserva de ley, ha de resaltarse la cobertura legal otorgada al régimen disciplinario de los centros docentes, inexistente tanto en el ámbito estatal como en el regional, operación que hará efectiva la convivencia en las aulas. Ante esta laguna legal, el Gobierno sometió a la consideración del Consejo Consultivo un Proyecto de Decreto por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros. El Dictamen 136/2008, advirtió de la falta de cobertura legal del régimen sancionador previsto en el proyecto de norma reglamentaria y recomendó, a la vista de la autonomía organizativa de los centros, aplicar un sistema semejante al sugerido por la jurisprudencia constitucional para la potestad reglamentaria municipal (STC 159/2001), esto es, que una norma con rango de ley debía, al menos, establecer los criterios para tipificar infracciones y enumerar los tipos o clases de infracciones. Pues bien, esto es lo que plasman los arts. 43 a 46 de la Ley 5/2008, que habilitan a los centros docentes para establecer sus normas de organización y funcionamiento, que deberán incluir las que garanticen el cumplimiento del plan de convivencia. Su art. 44 dispone que los planes de convivencia y las normas de organización y funcionamiento de los centros docentes podrán tipificar como infracciones aquellas conductas que supongan una vulneración de las normas de convivencia aprobadas entre las que enumera un amplio listado, así como establece las sanciones y medidas educativas de corrección que pueden aplicarse a las conductas contrarias a las normas de convivencia o conductas gravemente perjudiciales para la convivencia en los centros.

B) La *actividad institucional y de control* se ha mantenido en los porcentajes

habituales propios de los años de normalidad sin convocatoria electoral, como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración.

El 8 de mayo se conmemoraron los 25 años de constitución del Parlamento con un acto institucional que congregó a la mayoría de los diputados de su historia (129 de los 149 que han jurado el cargo de diputado regional, con la ausencia de nueve que han fallecido). En ese período ha habido cuatro presidentes del Parlamento, lo que pone de manifiesto la estabilidad institucional, número que coincide con el de Presidentes de Gobierno, en las siete legislaturas transcurridas. Algunos datos dan cabal idea de la evolución. El primer presupuesto aprobado fue de 605.555,76 euros. El aprobado para 2008, ha sido de 6.585.260 euros (esto es, se ha multiplicado por diez). De una plantilla de diez personas se ha pasado a otra de 35 personas. Se han debatido 13.600 iniciativas y se han aprobado 168 leyes, duplicándose en las últimas tres legislaturas las leyes aprobadas, como consecuencia del incremento de las competencias regionales. De ellas, solo 15 leyes han contado con la unanimidad de la Cámara (entre otras, la del Defensor del Pueblo, la de solidaridad financiera y la de homologación de retribuciones de cargos del gobierno y parlamentarios).

Tal como había anunciado el Presidente del Gobierno, Sr. Sanz, en una comparecencia ante los medios de comunicación el 4 de abril, la Comisión Institucional, de Desarrollo Autonómico y de Régimen de la Administración Pública, acordó, el 24 de abril, la creación de una *Ponencia para la Reforma del Estatuto de Autonomía*. Está integrada por dos diputados del PP; dos diputados del PSOE y un diputado del Grupo Mixto (el PR). A lo largo del año ha celebrado 9 sesiones de trabajo, sin que haya trascendido el contenido de su actividad. Cabe señalar que el Sr. Sanz vinculó el avance en la elaboración del texto a la resolución por el Tribunal Constitucional de los recursos presentados por La Rioja contra el Estatuto de Cataluña y de Aragón en materia de financiación autonómica y agua, materias que –sin ser partidario– se incluirán en el Estatuto según sea la interpretación del Tribunal.

Por lo demás, los grupos parlamentarios de la oposición, el Socialista y el Mixto, con ocasión del veinticinco aniversario de la constitución del Parlamento y de los veinte años de su emplazamiento actual, en el rehabilitado Convento de la Merced, han reclamado al Grupo Popular y al Gobierno «devolver a la vida» al Parlamento, ante el deterioro progresivo sufrido por la institución como consecuencia de su mayoría absoluta. Se alega su escasa actividad con muy pocos plenos y comisiones celebradas, o la modificación de los órdenes del día previstos, como el ocurrido el 14 de febrero.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha mantenido la media de otros ejercicios, en contraste con la escasa producción legislativa. Atendiendo a su contenido, ha habido un equilibrio entre las disposiciones sustantivas (20 decretos) y las de carácter organizativo (20 decretos).

Las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico* o *institucionales,* han de destacarse los decretos de modificación parcial de la *estructura orgánica* de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte (Decreto 1/2008, de 1 de febrero y Decreto 27/2008, de 11 de abril); Servicios Sociales (Decreto 10/2008, de 8 de febrero); de Administraciones Públicas y Política Local (Decreto 26/2008, de 11 de abril); de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Decreto 28/2008, de 11 de abril,); de Industria, Innovación y Empleo (Decreto 30/2008, de 11 de abril); de Salud (Decreto 65/2008, de 26 de diciembre). El Decreto 42/2008, de 27 de junio modifica parcialmente la organización y funcionamiento de los Dirección General de los Servicios Jurídicos. El Decreto 50/2008, de 31 julio, establece la estructura orgánica del Servicio Riojano de Empleo.

En cuanto a la creación o modificación parcial de órganos sectoriales consultivos cabe destacar la del Consejo Riojano de Consumo (Decreto 19/2008, de 22 de febrero); el Consejo Riojano de Servicios Sociales (Decreto 52/21008, de 5 de septiembre) y la regulación del Consejo Riojano Consejo Asesor del Centro de Emigración Riojana (Decreto 60/2008, de 14 de noviembre).

En el apartado de identidad y reconocimiento institucional cabe citar los relativos a la distinción «Insignia de La Rioja» (Decreto 32/2008, de 23 de mayo) y el que crea los premios «Rioja Región Responsable» (Decreto 53/2008, de 5 de septiembre).

Mención especial merece el Decreto 47/2008, de 11 de julio, por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja, que desde el 1 de agosto de 2008, se edita en versión electrónica, cuya materialización es muy mejorable, si se compara con las de otras Comunidades Autónomas o con el del Estado. También se ha modificado el régimen jurídico de las subvenciones en el sector público y la coordinación de la actividad de la Administración regional en relación con las entidades locales (Decreto 23/2008, de 28 de marzo).

En este apartado se incluyen varios decretos relativos a *personal* que, en aplicación de las previsiones generales, proceden a su integración en determinadas Escalas (Decreto 17/2008, de 15 febrero, de integración en la Escala de Inspectores de Comercio y Consumo; Decreto 36/2008, de 30 de mayo, de integración en la Escala de Inspectores de Finanzas); de acceso al empleo público de la personas con discapacidad (Decreto 51/2008, de 5 de septiembre) y, finalmente la declaración de interés público del desarrollo de un segundo puesto de trabajo de carácter asistencial en los centros y establecimientos sanitarios del sector público (59/2008, de 7 de noviembre).

Finalmente cabe incluir en este apartado el Decreto 46/2008, de 4 de julio, por el que se crea el Registro de empresas acreditadas en La Rioja en el sector de la construcción.

B) El resto de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *educación* ha sido notable la producción normativa. Se han aprobado los Reglamentos orgánicos de los Conservatorios de Música (Decreto 38/2008, de 6 de junio); de las Escuelas Oficiales de Idiomas (Decreto 40/2008, de 20 de junio); de las Escuelas

infantiles (Decreto 49/2008, de 31 de julio); y de los Institutos de educación secundaria (54/2008, de 19 de septiembre); se ha regulado el currículo de bachillerato (Decreto 45/2008, de 27 de junio). Y en materia de investigación se ha aprobado el III Plan Riojano de investigación, desarrollo tecnológico e innovación 2008-2011 (Decreto 57/2008, de 10 octubre).

En materia de *sanidad y salud* se han aprobado las normas en relación con la elaboración y evaluación del Segundo Plan de Salud (Decreto 18/2008, de 15 de febrero); el uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no médico (Decreto 48/2008, de 18 de julio); la segunda opinión pública (Decreto 55/2008, de 10 de octubre); la garantía de tiempos máximos de espera y el sistema de información sanitaria (Decreto 56/2008, de 10 de octubre); se ha modificado el reglamento técnico sanitario de piscinas e instalaciones acuáticas (Decreto 37/2008, de 30 de mayo). En materia de *medio ambiente* se han aprobado importantes instrumentos de gestión: un nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario (así el Decreto 38/2008, de 6 de junio); el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 (Decreto 58/2008, de 17 de octubre) y el Plan Director de Residuos de La Rioja 2007-2015 (Decreto 62/2008, de 14 de noviembre).

En materia de *vivienda* se ha aprobado el Plan de Vivienda de La Rioja, que complementa el del Estado (Decreto 43/2008, de 27 de junio, que ha sido desarrollado por la Orden 4/2008, de 15 de septiembre); se ha actualizado el precio máximo de venta y renta en las segundas o posteriores transmisiones de la vivienda de promoción pública (Decreto 44/2008, de27 de junio)

En materia de *denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas,* el Decreto 24/2008, de 28 de marzo, regula la estructura y funcionamiento de los órganos de gestión, de las figuras de calidad agroalimentaria y el Decreto 64/2008, de 12 de diciembre, establece el procedimiento de elección de los vocales de los órganos de gestión públicos de las figuras de calidad agroalimentaria. En materia de *agricultura* se ha dictado la Orden 28/2008, de 22 de julio, por la que se dictan normas para la campaña vitícola 2008/2009.

En materia *laboral* (seguridad y salud laboral) el Decreto 33/2008, de 23 de mayo, regula el marco preventivo, la habilitación para el ejercicio de funciones de comprobación y la participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo. En materia de *asistencia social* se ha desarrollado la normativa estatal que ha regulado la renta básica de emancipación de los jóvenes (Decreto 2/2008, de 1 de febrero). Y, finalmente, en materia de *estadística* de interés regional, se ha aprobado el Plan de Estadística para La Rioja para el período 2008-2012 (Decreto 11/2008, de 8 de febrero).

Conflictividad

La confrontación política mantenida entre el Gobierno regional y el estatal ha trascendido, un año más, al plano estrictamente jurídico, concretándose en la interposición de diversos recursos y conflictos ante el Tribunal Constitucional y

ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, tras el requerimiento previo necesario, el Gobierno de La Rioja ha planteado el conflicto positivo de competencia núm. 1401/2008, en relación con el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional, de 2 de abril (BOE de 10 de abril). El Gobierno de La Rioja, de acuerdo con el Dictamen 4/2008, del Consejo Consultivo, considera que el Estado carece de título competencial para acometer dicha regulación e invade las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de «*vivienda*», «*asistencia y servicios sociales*» y «*promoción e integración (...) de los grupos sociales necesitados de especial protección*» y le niega la autonomía financiera necesaria para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las citadas competencias propias. Además, considera que la citada norma reglamentaria no es el instrumento normativo adecuado para establecer legislación básica.

El Gobierno de La Rioja ha presentado recurso de inconstitucionalidad núm. 2358/2008 contra la Disposición Adicional Quincuagésimo Sexta de la Ley estatal 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional, de 15 de abril (BOE de 25 de abril). El Gobierno, siguiendo la recomendación de la Defensora del Pueblo de La Rioja (Informe 21/2008, de 28 de enero), en el ejercicio de sus funciones de tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma y, a la vista del Dictamen 28/2008, del Consejo Consultivo, considera que la reserva de inversión en un solo territorio en función de la participación de Cataluña en el producto interior bruto del Estado constituye un privilegio o ventaja financiera contraria al principio de solidaridad y redistribución territorial de los ingresos del Estado, recogido en los arts. 2, 138, 156 y 158 CE.

Finalmente, el Gobierno de La Rioja ha presentado recurso de inconstitucionalidad núm. 7020/2008 contra diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional, de 7 de octubre (BOE de 24 de octubre). El Gobierno, en coherencia con su anterior recurso planteado contra la Ley, y de acuerdo con la recomendación de la Defensora del Pueblo y del Dictamen 109/2008, del Consejo Consultivo, considera que los artículos 1 (solo respecto a las bases económicas y ambientales), 2; 10.1, apartados a) y b); 15.6; 38,1 y 2; Disposición Adicional Sexta.1; por conexión, Disposición Final Primera (en cuanto justifica la competencia del Estado respecto de los preceptos considerados inconstitucionales) y Disposición Transitoria Primera [en cuanto a la reserva de suelo para vivienda protegida prevista el art. 10.1 b)], vulneran la competencia de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Otro ámbito de conflictividad con el Gobierno de la nación ha sido la *educación*, en un doble frente, aunque relacionado. De una parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia anuló en junio los decretos regionales que regulan la enseñanza primaria y secundaria (ESO), impugnados por el Ministerio de Educación por incumplir los mínimos fijados por el Gobierno para todo el Estado, en especial, en lo que se refiere a la asignatura de «Educación para la ciudadanía» (mínimos referidos a los contenidos en relación con la homosexualidad, la valoración crítica de los «prejuicios sexistas y homó-

fobos» o el rechazo a la discriminación por culpa de la «orientación afectivo-sexual»). El Tribunal, sin entrar en el fondo del asunto, declara nulos los Decretos por falta del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

De otra parte, en relación con la objeción de conciencia planteada respecto de la asignatura «Educación para la Ciudadanía», denegada por la Consejería de Educación, el mismo Tribunal ha reconocido en más de treinta sentencias el derecho de los padres a ejercer el derecho de objeción de conciencia frente a dicha asignatura, cuyo contenido regulan diversos Decretos estatales (1513/2006, 1631/2006 y 1467/2007), por lo que anula la resolución denegatoria, así como declara a los hijos exentos de cursarla, asistir a sus clases y ser evaluados, sin que ello pueda tener consecuencia negativa en la obtención de los títulos académicos correspondientes. El Tribunal considera que los citados Decretos estatales que regulan esta asignatura son contrarios a los arts. 16 (libertad ideológica, religiosa y de culto) y 27.3 (derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones) de la Constitución. Lo sorprendente –procesalmente– es que el Tribunal Superior fundamente su fallo en la ilegalidad de los Reglamentos estatales –motivo por el cual anula la resolución denegatoria– pero no plantee la necesaria cuestión de ilegalidad ante el Tribunal Supremo como debiera hacer en aplicación de la legislación contencioso-administrativa. La Consejería de Educación no ha recurrido las sentencias y ha solicitado al Gobierno, en sintonía con los demás gobiernos regionales del PP, la retirada de dicha asignatura.

En el ámbito sanitario, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid ha condenado al Ministerio de Salud a pagar a La Rioja 3,95 millones de euros por los gastos de farmacia generados en diciembre de 2001, último mes previo al traspaso de la competencia en la materia, con efecto el 1 de enero de 2002.

La conflictividad judicial por el llamado «*efecto frontera*» derivado de la diversa fiscalidad existente en el impuesto de sociedades gestionado por los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, ha tenido este año importantes manifestaciones tanto en los Tribunales españoles como ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, continuación de procesos contenciosos todavía no concluidos y que, en consecuencia, pese a las batalla parciales o provisionales ganadas (ahora decantadas a favor de las instituciones forales) no han adquirido firmeza o efecto de cosa juzgada, como seguidamente se verá.

Las sentencias dictadas en el presente año por el Tribunal Supremo y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea traen causa de los recursos planteados contra las Normas Forales del Impuesto de Sociedades de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (la rebaja del tipo al 32,5% y ciertas deducciones fiscales), aprobadas en 2005, en sustitución de otras aprobadas en 1996 y 1997, anuladas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en 1999 y confirmada en casación por la STS de 9 de diciembre de 2004 (RJ 2005\130), al considerarlas ayudas de Estado y no haberlas notificado a la Comisión Europea, razón ésta que, ante la evolución del Derecho Comunitario, queda ahora al descubierto. La sustitución de los preceptos anulados fue aprobada mediante Decretos forales urgentes, convalidados por las correspondientes Normas forales. Estas nuevas normas se limitaron a repro-

ducir el tipo impositivo anulado y prácticamente las mismas deducciones fiscales. Los Gobiernos de Castilla y León, La Rioja, Unión General de Trabajadores-Rioja y la Federación de Empresarios de La Rioja consideraron que las nuevas norman eran contrarias a lo declarado en la STS de 9 de diciembre de 2004 y en el recurso interpuesto ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco solicitaron incidentalmente la adopción de medidas cautelares (suspensión de la aplicación de las nuevas normas) o la ejecución de la sentencia en su día dictada, confirmada en casación por la de 9 de diciembre de 2004.

En el presente año han quedado resueltas y falladas, en lo que afecta a la Comunidad Autónoma de La Rioja y organizaciones sociales riojanas recurrentes, tanto las cuestiones incidentales suscitadas (SSTS de 13 de marzo de 2008; 27 de mayo de 2008 y 3 de octubre de 2008), como la cuestión de fondo (STSJ País Vasco de 22 de diciembre de 2008, una vez resuelta la cuestión prejudicial por la STJUE de 11 de septiembre de 2008), si bien, en este último caso, la sentencia no es firme al haberse anunciado recurso de casación ante el Tribunal Supremo. En unos y otros casos, ha sido determinante de los fallos dictados la nueva doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre ayudas públicas reconocidas mediante normas tributarias aprobadas por autoridades regionales o locales que cuenten con un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central del correspondiente Estado, doctrina que, sin embargo, abre nuevos interrogantes y desplaza el debate al ámbito interno español, ante el reto que plantea la convivencia entre regímenes fiscales diferentes (el central, el común de las Comunidades Autónomas y el foral).

En cuanto a las *cuestiones incidentales* planteadas, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante los correspondientes Autos, ordenó la *suspensión* de la aplicación de las nuevas normas tributarias, autos recurridos en súplica y en casación, que han sido resueltos en este ejercicio. Es el caso, de la STS de 13 de marzo de 2008 (RJ 2008\3212) que resuelve el incidente de medidas cautelares de suspensión solicitado por el Gobierno de La Rioja y otorgado por el Tribunal de instancia contra las normas de Vizcaya. El Tribunal Supremo casa los autos al acoger los nuevos planteamientos de la STJUE en el caso Azores, con el voto particular discrepante del magistrado Garzón Herrero.

En la extensa STS de 27 de mayo de 2008 (RJ 2008\3494), resuelve el incidente de *ejecución de sentencia* planteado por la Federación de Empresarios de La Rioja, al entender que las nuevas normas forales, aprobadas en 2005, son contrarias al contenido del fallo judicial que declaró nulo la rebaja del tipo del Impuesto de Sociedades al 32,5 (la STS de 9 de diciembre de 2004, que confirmó la dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 30 de septiembre de 1999) y, en consecuencia, las nuevas normas son nulas de pleno derecho, de acuerdo con el art. 103 LJCA. En el incidente comparecen oponiéndose las representaciones procesales de las Juntas Generales y la Diputación Foral de Vizcaya y Guipúzcoa, la Cámara de Comercio de Bilbao y la Confederación Empresarial Vasca. El incidente es admitido parcialmente (en cuanto al tipo del 32,5%) mediante Auto del Tribunal de instancia que recurrido en súplica y casación da lugar finalmente la STS de 27 de mayo referida que, a la vista de la evolución del Derecho Comunitario Europeo, considera que los Territorios Históricos no estaban obligados a comunicar las nuevas disposiciones a la Comisión Europea, en cuanto no considera

ayudas de Estado las medidas tributarias establecidas por autoridades regionales o locales que tengan autonomía institucional, de procedimiento y económica (doctrina del caso Azores), así como a las conclusiones de la Abogado General, Sra. Juliane Kokott, de fecha 8 de mayo de 2008. La sentencia tiene el voto particular del mismo magistrado citado. Por obvias razones procesales, la sentencia resuelve el incidente de ejecución de sentencia, sin abordar la cuestión de fondo que, como queda adelantado, ha sido resulta finalmente, meses más tarde, por la STSJ del País Vasco, el 22 de diciembre de 2008.

Una última sentencia incidental es la STS de 3 de octubre de 2008 (RJ 2008/5932) relativa a la medida cautelar de suspensión de las normas forales aprobadas por Vizcaya, acordada mediante auto por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, a petición de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y sigue idénticos criterios a los señalados, con la discrepancia del magistrado referido.

En cuanto a la cuestión de fondo suscitada por las normas forales, aprobadas en 2005, en sustitución de las anuladas por STSJ del País Vasco (confirmada por la STS de 9 de septiembre de 2004), que han sido impugnadas por los Gobiernos de La Rioja y Castilla y León, así como por la Unión General de Trabajadores-Rioja, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resuelto la cuestión prejudicial planteada en 2006 por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante la sentencia el 11 de septiembre de 2008, tras la vista pública celebrada el 28 de febrero, con gran asistencia de todas las partes comparecientes y tras las conclusiones de la Abogado General, Sra. Kokott, de 8 de mayo. El Tribunal, tras reiterar el triple criterio –autonomía institucional, procedimental y económica– aplicado en el caso Azores (STJUE de 6 de septiembre de 2006), para que una autoridad regional o local pueda establecer tipos impositivos menores respecto de los fijados por la legislación general del Estado al que pertenezca, sin que merezcan el calificativo de ayudas de Estado (selectividad regional), sujetas a comunicación de la Comisión Europea, remite al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la comprobación, atendida la legislación interna aplicable, de si concurre en el caso de los Territorios Históricos la autonomía procedimiental y económica, para, en ese caso, fallar en consecuencia.

En su examen de la concurrencia del triple criterio el Tribunal de Justicia parece identificar y facilitar los argumentos que deben conducir inapelablemente al Tribunal de instancia a dictar sentencia rechazando los recursos planteados por no concurrir el criterio de la selectividad regional. Y así ha sucedido, como inmediatamente se verá, si bien no cabe obviar en relación con la autonomía económica de los Territorios Históricos los interrogantes y dudas que merece el sistema de cupo y que quedan de manifiesto en la sentencia del Tribunal de Justicia, en la medida que el índice de imputación (el 6,24%, inalterado desde hace más de 25 años, lo que resulta paradójico) es negociado y no calculado sobre la base de datos reales, de manera que una infravaloración del coeficiente de imputación –como advirtió la Comisión en sus alegaciones– podría constituir un indicio de una falta de autonomía económica de aquellos Territorios. Es cierto, sin embargo, que la menor recaudación tributaria debida a estos menores tipos impositivos o deducciones fiscales en nada modifica la cuantía del cupo, circunstancia que desactiva en el plano formal su consideración como ayudas de Estado, a los efectos del Derecho europeo.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, el 22 de diciembre de 2008, ha fallado desestimando los recursos planteados contra las normas forales por entender que no constituyen ayudas de Estado ni infringen otros principios constitucionales alegados por las partes. Se trata de las Sentencias 889/08 (La Rioja v. Vizcaya) y 884/08 (UGT-Rioja v. Vizcaya) de contenido prácticamente idéntico a las 886/08 (Castilla y León v. Vizcaya), 876/08 (Castilla y León v. Álava) y 883/08 (Castilla y León v. Guipúzcoa). Estas sentencias no son firmes pues cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, al que las partes han anunciado que acudirán. El nuevo giro dado por el Tribunal Supremo en las cuestiones incidentales suscitadas con ocasión de la cuestión principal y de fondo pudiera llevar a pensar que el fallo casacional ya está prejuzgado. No lo creo así. Que pueda obviarse la consideración de ayudas de Estado (inexistencia de selectividad regional) blinda y solventa el flanco europeo y deja al descubierto el simplista argumento utilizado por la STS de 9 de diciembre de 2004 para despachar un asunto que es sumamente complejo y que, ha de reconocerse, es difícilmente resoluble en sede judicial. Y lo es porque si se confirma la adecuación del tipo reducido del impuesto de sociedades de las normas forales lo que queda en evidencia es la difícil convivencia del sistema de financiación autonómica común y el foral. Y en este contexto, o se aproximan ambos sistemas y suprimen las disfunciones o tendrá pleno sentido, como ha defendido el Presidente de La Rioja, la previsión de un fondo que compense a las Comunidades Autónomas limítrofes por el «efecto frontera», dotando de sentido lo previsto en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

En el ámbito institucional intracomunitario ha continuado la confrontación Gobierno de La Rioja y Ayuntamiento de Logroño en distintos frentes. El más relevante se ha suscitado en relación con el urbanismo, en particular, con ocasión del proyecto de «ecociudad Montecorvo». Se trata de una actuación de «urbanismo medioambiental» promovida por el Gobierno regional en colaboración con dos entidades privadas seleccionadas mediante concurso, que se ubicará próxima al casco urbano de Logroño (dentro de su término municipal), en la que está proyectado construir 2.932 viviendas (de ellas el 50% de protección oficial; el 40% de precio pactado y el 10%, libres), rodeados de un gran parque para la ciudad donde se generarán energías renovables y se aplicarán sistemas de gestión ambiental muy ambiciosos. Así se recoge en la información publicitaria del proyecto editada con imagen corporativa del Gobierno de La Rioja. El Consejo de Gobierno ha declarado el interés supramunicipal de la zona de interés regional, lo que conlleva la exclusión del trámite de licencia municipal, de acuerdo con la modificación de la legislación de ordenación de territorio y urbanismo realizada por la Ley de «Acompañamiento». Esta reforma junto con la de otras leyes sectoriales (montes, patrimonio) persigue facilitar la ejecución del proyecto y han sido consideradas por el Ayuntamiento de Logroño lesivas para su autonomía, algunos de cuyos responsables ven en la actuación meros intereses especulativos. La Asociación de Empresarios de la Construcción y Afines de La Rioja (CPAR) ha terciado en este asunto, con gran beligerancia mediática, advirtiendo del uso fraudulento de la Ley de acompañamiento para facilitar la tramitación de la ecociudad, cuya ejecución posterga el desarrollo de la ciudad en otros sectores. En el III Foro Internacional de Urbanismo de Pequeñas y Medianas Ciudades Región (Territorio 21), organizado por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Po-

lítica territorial y celebrado en noviembre, expertos urbanistas han justificado el interés general que tienen los proyectos de ecociudades como ejemplo de desarrollo sostenible futuro.

La confrontación política por la «ecociudad», tiene una conexión natural con el asunto del procedimiento para la modificación o revisión del planeamiento urbanístico de Logroño y el nuevo desarrollo de sectores urbanísticos, cuestión que ha enfrentado al Ayuntamiento (incluso en la etapa de gobierno municipal popular) con el Gobierno regional. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha confirmado la adecuación a la legalidad de la negativa del Gobierno regional a aprobar dicha modificación, pues debió tramitarse como revisión del planeamiento y no como una simple modificación (con 50.000 nuevas viviendas). Ahora bien, el compromiso político (suscrito todavía con el anterior Alcalde del PP) de adelantar, hasta tanto concluye el procedimiento de revisión, la delimitación de seis nuevos sectores urbanizables con porcentajes muy altos de viviendas de protección, ha sido motivo de continuas pugnas dialécticas por la suspensión acordada por la COTUR de la tramitación del procedimiento en tanto el Ayuntamiento no subsane la documentación necesaria. De nuevo aquí, la CPAR se ha posicionado al lado del Ayuntamiento, advirtiendo que este retraso agravará la crisis inmobiliaria e incrementará el desempleo en el sector. En la parte final del año Gobierno regional y Ayuntamiento han acercado posiciones y han designado técnicos para redefinir los seis sectores urbanísticos a desarrollar.

El enfrentamiento institucional por el urbanismo, arropadas las instituciones –como lo están– por los correspondientes grupos empresariales con intereses en los ámbitos a desarrollar, parece ignorar los datos tercos de la crisis inmobiliaria, que no radica solo en la falta de liquidez financiera, sino sobre todo por haber sobrepasado cualquier criterio sensato de adecuación entre oferta y demanda. Cuando existen de 10.000 a 14.000 viviendas vacías en la ciudad de Logroño, parece un contrasentido pretender salir de la crisis y reducir el paro siguiendo apostando, como único motor de la economía, por la construcción de viviendas que parecen innecesarias.

Los motivos de desencuentro de gobierno regional y Ayuntamiento de la capital de la región se extienden a otros ámbitos distintos del urbanismo: los accesos a Logroño; el convenio de capitalidad, cuya dotación financiera se mantiene inalterable; la nula construcción de guarderías en Logroño; la aplicación de la Ley de dependencia; el soterramiento del ferrocarril, la disponibilidad de parcelas dotacionales; tratamiento fiscal de la venta de garajes construidos por el Ayuntamiento; la ayuda por inmigración (el Ayuntamiento reclama al Gobierno regional 339.000 euros por este concepto), etc.

En otro orden de cosas, la STC 164/2008, de 16 de diciembre ha estimado el recurso de amparo presentado por la representación de la Comunidad Autónoma, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 17 de febrero de 2005. El Ato Tribunal declara vulnerado el derecho de la recurrente al juez imparcial inserto en el derecho a un proceso con todas las garantías. Por ello declara nula la sentencia recurrida y ordena retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la constitución de la Sala que dicto el fallo. Este fue un caso del que nos hicimos eco en

el *Informe de 2006*, pues aquella sentencia anuló el acto de adscripción de un funcionario del Servicio de Vivienda de la Administración regional y, con carácter previo, un Juzgado de lo Social había considerado la actuación administrativa como un supuesto de acoso laboral.

Para concluir este apartado, y aunque rebasa el ámbito de las competencias regionales, por su incidencia en uno de los sectores económicos más dinámicos y pujantes, ha de resaltarse que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de La Rioja, apartándose del criterio seguido en su anterior Sentencia 459/07, ha dictado la Sentencia 48/08, de 22 de febrero, en la que niega al Consejo Regulador de la DOC Rioja la potestad para resolver expedientes Sancionadores y anula las impuestas a una bodega cooperativa inscrita. Este criterio ha sido mantenido en otras dos posteriores (la 214/08, de 16 de julio y la 49/09, de 2 de febrero de 2009), en coincidencia con el mantenido, por ejemplo, por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de diciembre de 2008. El problema arranca del discutible criterio adoptado por la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, que ha establecido en los Consejos Reguladores el principio de separación de las funciones de gestión de las de inspección y control. Los Consejos pueden asumir ambas funciones, pero siempre que quede garantizada la independencia orgánica respecto de los órganos de gestión. La necesaria adecuación el Reglamento de la DOC Rioja a las nuevas exigencias se ha acometido mediante una simple Orden Ministerial en 2004 (de rango manifiestamente insuficiente), al ser esta denominación de competencia estatal, pues integra a cuatro Comunidades Autónomas. Es sorprendente la falta de reflejos del Ministerio en un asunto de tanta trascendencia para el buen funcionamiento de la DOC más antigua de España como es la de «Rioja» y para el restablecimiento de la seguridad jurídica de su régimen sancionador.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

VII LEGISLATURA

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular (PP):17 diputados.

Grupo Parlamentario Socialista (PSOE):14 diputados.

En Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

Cambios en los Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular (PP)

Cesan:

María Concepción Arruga Segura

Gonzalo Capellán de Miguel

Conrado Escobar Las Heras

María Purificación Martín Díez de Baldeón

Se incorporan:

María Esther Agustín Sacristán

Valentín Jiménez Ezquerro

Raquel Sáenz Blanco

Luis Sanz Alonso

Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

Cesa:

César Luena López

Se incorpora:

Gustavo Domingo Gauthier Alfaro

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: Mª Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Emilio del Río Sanz (PP)

Administraciones Públicas y Política Local: Conrado Escobar LasHeras (PP)

Hacienda: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Vivienda, Obras Públicas: Antonio Burgos Navajas (PP)

Educación, Cultura y Deportes: Luís Alegre Galilea (PP)

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Iñigo Nagore Ferrer (PP)

Salud: José Ignacio Nieto García (PP)

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: Mª Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP)

Industria, Innovación y Empleo: Javier Erro Urrutia (PP)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias

Pleno: 17 sesiones

Junta de Portavoces: 16 sesiones

Mesa: 34 sesiones

Comisiones constituidas (13 Comisiones Permanentes): 35 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 13 sesiones

Comisiones Especiales (Para analizar la situación de la Educación): 1

Ponencias o Grupos de Trabajo específicos (2 Ponencias no legislativas: «Paz y Libertad en el Sahara Occidental» y «Para la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja): 10

Datos globales

NOTA: el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa o son rechazadas.

Peticiones de Información:

Presentadas: 551

Contestadas: 130

Preguntas:

Con respuesta por escrito: 210 (141) 93

Con respuesta oral en Comisión: 45 (21)

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 188 (90)

A contestar por el Presidente del Gobierno: 22 (22)

Interpelaciones: 3 (0)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 2 (1) 1

Proposiciones no de ley en Pleno: 45 (13)

Proposiciones no de ley en Comisión: 0(0)

Proposiciones de ley: 3(2) 1

Proyectos de ley: 5(4)

Comparecencias:

En Pleno: 1(0)

En Comisión: 34 (18)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 1(0)

Debates y resoluciones más importantes:

Debate sectorial sobre la situación actual de las infraestructuras de comunicación en La Rioja (realiza en el Pleno de fecha 14.02.2008)

Presentaron 100 propuestas de Resolución

Se debatieron las 100 de las que se aprobaron 16

Debate Político General sobre Política del Estado de la Región (realiza en el Pleno de fecha 9.09.2008:

Presentaron 265 propuestas de Resolución

Se debatieron 257 de las que se aprobaron 150

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Se dictó por la Presidencia una Resolución de carácter general sobre el establecimiento de las normas reguladoras del procedimiento de designación de candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional. Fue aprobada por la Mesa y Junta de Portavoces el 19 de septiembre de 2008 y publicada en el Boletín Oficial 35A del Parlamento de La Rioja.

Actividad del Consejo Consultivo

En cuanto a las variaciones en su composición, Don Antonio Fanlo Loras ha sido nuevamente propuesto por el Parlamento y nombrado vocal del Consejo por Decreto del Presidente del Gobierno 4/2008, de 22 de mayo.

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 158 dictámenes por lo que su actividad se ha incrementado respecto del ejercicio anterior (134 dictámenes) y mantiene la línea de crecimiento sostenido (102, en el 2006; 125, en el 2005 y 108 en 2004). De los expedientes tramitados 125 son de responsabilidad patrimonial (el 79%), con el siguiente desglose: 118 de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (52 por daños causados por animales de caza; 41, en materia de sanidad; 18, en materia de carreteras; 3, en materia de servicios sociales; 2, en materia de educación; 2, en materias diversas) y 7 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a recursos de inconstitucionalidad (2); conflictos de competencias (1); anteproyectos de ley (2); reglamentos (23); contratos (2, de ellos 1 de un Ayuntamiento); Recursos extraordinarios de revisión y revisión de oficio (3, de ellos 1 de un Ayuntamiento) y otros (2).

Por su trascendencia y el interés general de las cuestiones que se examinan pueden mencionarse los Dictámenes 4/08 (en relación con el conflicto positivo de competencias sobre el Decreto que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes); el Dictamen 28/08 (en relación con la interposición por el Gobierno de La Rioja de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Quincuagésimo Sexta de la Ley estatal 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008) y el Dictamen 109/2008 (en relación con la interposición por el Gobierno de La Rioja de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo). Resultan, también, de interés el Dictamen 46/08, relativo a la revisión de acto nulo en materia de adjudicación de una farmacia; el Dictamen 136/08 relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros, por el examen de la cobertura legal de la norma y del régimen sancionador previsto y el Dictamen 151/2008 relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de Caja Rural de Navarra, Sociedad Cooperativa de crédito por el pago de las ayudas recibidas de la PAC por un prestamista cedente de su crédito.

Actividad de la Defensora del Pueblo de La Rioja

Por vez primera, la Defensora ha presentado, ante el Parlamento, su Memoria anual (correspondiente a 2007), trámite que puso de relieve algunas lagunas de su ley reguladora en cuanto a la publicación y aprobación por el Parlamento, –contradictoria, con su estatuto de independencia– que han sido subsanadas en la Ley de medidas fiscales, sociales y administrativas. Su actividad ha sido intensa como refleja el minucioso contenido de su Informe (BOPLR, VII Legislatura, de 5 de julio de 2008, Serie C, núm. 100, publicado en tres fascículos). Se han presentado 390 quejas de las cuales se han resuelto el 70%, continuando su trámite las restantes. Se han efectuado 368 consultas, en las que se ha facilitado información de manera inmediata, mediante los distintos canales de comunicación a disposición de los ciudadanos. La Defensora del Pueblo ha dirigido 30 recomendaciones a diferentes Administraciones Públicas; ha formulado 13 sugerencias, 1 advertencia y la institución ha iniciado 20 procedimientos de oficio relacionadas con asuntos educativos, sociales, medioambientales, etc. Además de los informes emitidos en el ejercicio de su función de tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma recomendando al Gobierno y al Parlamento la presentación de los correspondientes recursos y conflictos contra normas del Estado, ha presentado un informe extraordinario sobre convivencia escolar (BOPLR, VII Legislatura, de 27 de junio de 2008, Serie C, núm.108, dos fascículos) y otros sobre el estudio de la enfermedad celíaca: situación en La Rioja (BOPLR, VII Legislatura, de 20 de noviembre de 2008, Serie C, núm. 146).

MADRID

*Germán Fernández Farreres**
*Alfonso Arévalo Gutiérrez***

Introducción general

2008 ha sido, sin duda alguna, un año de conmemoraciones en la Comunidad de Madrid.

De una parte, conmemoración del día dos de mayo de 1808, esto es, de los doscientos años del levantamiento popular contra la invasión de las tropas francesas, origen de la guerra y revolución liberal en España. No es ocioso recordar, a este respecto, que la Comunidad de Madrid, mediante Decreto 120/2007, de 2 de agosto, autorizó la constitución de la Fundación Dos de Mayo, Nación y Libertad.

Y de otra, celebración, asimismo, de los primeros veinticinco años de andadura del autogobierno de la Comunidad de Madrid, concretamente el 25 de febrero, fecha de la aprobación, mediante la Ley Orgánica 3/1983, del Estatuto de Autonomía.

En este marco conmemorativo, la dinámica política de la Comunidad de Madrid se ha caracterizado en 2008 por la estabilidad institucional y la concreción de las líneas políticas, gubernamental y de oposición, que habrán de cerrarse a la conclusión de esta VIII Legislatura de la Comunidad (2007 2011).

La Comunidad de Madrid, en efecto, está conformada sobre la base de la amplia mayoría absoluta obtenida por la candidatura del PP, cuyo gobierno goza del respaldo de sesenta y siete de los ciento veinte Diputados que componen el Parlamento regional. La estabilidad institucional, derivada de esa mayoría parlamentaria absoluta, ha estado condicionada, sin embargo, por diversos acontecimientos, de muy distinto carácter y naturaleza.

No puede ignorarse, como es obvio, que en el mes de marzo se celebraron elecciones generales, cuya previa campaña electoral y ulteriores resultados han determinado la persistencia de la tensión entre el Ejecutivo autonómico y el Gobierno central. Al margen de su reiterada proyección en prensa, radio y televisión, los desacuerdos, incluso, han centrado en reiteradas ocasiones las deliberaciones parlamentarias en la Asamblea de Madrid. Así lo acredita el Diario de Sesiones de la Cámara, donde se reproduce el debate sobre el estado de la Región que se registró en el mes de septiembre y en el que fue constante el reproche, desde los

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.
** Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

escaños populares, de que el Gobierno de la Nación pretende «asfixiar» a la Comunidad, confiriéndole un trato desigual materializado, de un lado, en una absoluta falta de inversión y, de otro, en el bloqueo de las iniciativas del Ejecutivo autonómico. Imputaciones contestadas ahora, desde los bancos de la oposición, afirmando que la presidenta de la Comunidad ha paralizado la gestión gubernamental al estar centrada en su «asalto» al Ejecutivo central, con una campaña diseñada para sustituir a Mariano Rajoy y ser la alternativa de su Partido al «Gobierno Zapatero».

Tampoco puede omitirse que la tensión política se ha proyectado en el seno de la fuerza política mayoritaria, con discrepancias de criterio exteriorizadas entre los barones del Partido Popular a nivel nacional y que, específicamente respecto de Madrid, han dado lugar a diversos desencuentros entre la Presidenta de la Comunidad y el Alcalde de su principal Municipio y capital del Estado. Discrepancias y desencuentros que, al margen de una importante modificación estival de la composición del Gobierno Aguirre, se han hecho ostensibles a finales de año en relación con dos asuntos, puntuales pero de notable trascendencia, conforme acredita su proyección en los medios de comunicación social: de un lado, el régimen jurídico aplicable a la renovación de la dirección de la entidad financiera Caja Madrid; de otro, el servicio de abastecimiento de agua a la población que tradicionalmente ha prestado en la capital el Canal de Isabel II, empresa pública de la Comunidad de Madrid.

Por último, en este apartado de consideraciones introductorias, ha de recordarse que sigue su curso la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos de 2016, que se decidirá en el próximo año 2009, con el unánime respaldo de las fuerzas parlamentarias representadas en la Asamblea de Madrid, así como de las autoridades estatales, autonómicas y locales.

Producción legislativa

Rasgos generales de la actividad legislativa

De acuerdo con una línea de tendencia consolidada durante los años precedentes, en 2008 se ha llevado a su máxima expresión la reducción de la producción legislativa de la Asamblea de Madrid. Sirva recordar que tan sólo se han aprobado tres normas con rango, valor y fuerza de ley, una en el primer periodo de sesiones del año (febrero-junio) y las otras dos en el segundo (septiembre-diciembre), registrándose así un descenso notable de la actividad legislativa en comparación con legislaturas anteriores.

En concreto, las normas incorporadas al ordenamiento autonómico en 2008 han tenido por objeto, de un lado, el establecimiento de las prescripciones anuales que conformarán el ámbito económico-financiero de la Comunidad para el año 2009 (cuyo presupuesto alcanza prácticamente ya los 19.000 millones de euros) y, de otro, una determinación puntual, la referida a la modernización del comercio de la Comunidad de Madrid. El resultado, por tanto, es que, además de la ley presupuestaria (Ley 2/2008) y de su, ya consolidada, «Ley de Acompañamiento» (Ley 3/2008), la actividad legislativa se ha circunscrito a la aprobación de la Ley 1/2008,

cuyos tres artículos tienen por objeto la modificación parcial de disposiciones legales previas (en concreto, de la Ley 15/1997, de 25 de junio, de Ordenación de Actividades Feriales de la Comunidad de Madrid; de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid; y de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos)

Antes de analizar el contenido sustantivo de las anunciadas disposiciones legales, ocioso resulta destacar el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa, confirmando una realidad indiscutible en la Comunidad de Madrid. Las tres leyes, en efecto, tienen su origen en sendas iniciativas gubernamentales, quedando pendiente de sustanciación en sede parlamentaria para el próximo y primer periodo de sesiones de 2009 un Proyecto de Ley, relativo a la creación de la Universidad Privada «Tecnología y Empresa».

Respecto de las Proposiciones de Ley, las tres presentadas fueron rechazadas por el Pleno de la Asamblea. Dos de dichas iniciativas tenían un objeto y contenido similares: la Proposición de Ley, formalizada por el Grupo Parlamentario Socialista, 1/2008, reguladora de la comunicación institucional y de la actividad publicitaria de la Comunidad de Madrid, y la Proposición de Ley 2/2008, presentada por el Grupo Izquierda Unida, reguladora de la comunicación institucional y de creación de la Comisión de comunicación institucional. La tercera fue la Proposición de Ley, del Grupo Parlamentario Socialista, 3/2008, del sistema de seguridad y de los servicios de policía local de la Comunidad de Madrid. Por tanto, ninguna de las iniciativas legislativas extra-gubernamentales han prosperado.

Las previsiones económico-financieras: los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2009

La Ley 2/2008, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2009, se compone de un Preámbulo y un texto articulado de sesenta y cinco preceptos, divididos en seis títulos. Complementan el texto articulado nueve disposiciones adicionales y dos finales y se incorporan al final un total de cinco anexos.

El contenido sustantivo de la Ley 2/2008 tiene como objetivo el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, a imagen de sus predecesoras, sobre la base de una política basada en los criterios de consolidación de las cuentas públicas, decantándose por una política fiscal neutra, articulada sobre el equilibrio presupuestario. No obstante, los Presupuestos Generales para 2009 se presentan, por primera vez en los últimos cinco años, con una orientación levemente expansiva en términos de política económica.

Conforme declara el propio Preámbulo de la Ley, la aplicación de la reforma de las leyes estatales de estabilidad presupuestaria a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid se desenvuelve en un escenario institucional de incertidumbre provocada por la dilación en la definición del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, las sucesivas rectificaciones en las previsiones coyunturales realizadas por las autoridades económicas nacionales y la aceleración de los síntomas de recesión que nuestra economía ha venido padecien-

do en los últimos meses. Tan es así que el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas fue fijado inicialmente en el 0% de déficit cíclico, sin incluir el déficit por inversiones previsto en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, circunstancia que no ha sido óbice para que el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 8 de octubre de 2008 haya acordado que no será necesario plan económico financiero de reequilibrio si las Comunidades Autónomas elaboran sus Presupuestos con un déficit cíclico de setenta y cinco centésimas del PIB regional, muy superior al contemplado en la presente Ley de Presupuestos.

Se configuran, de este modo, los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2009 como el principal instrumento de la política económica de la Administración Regional para devolver la economía madrileña al escenario de los años anteriores, desarrollándose este instrumento en dos ámbitos diferenciados. En primer lugar, desde la perspectiva de las políticas de gasto, se refuerza la austeridad y rigor en su definición, priorizando las áreas que gestionan los servicios públicos de carácter esencial para los ciudadanos (en especial la sanidad, la educación y la atención social), así como la inversión productiva en infraestructuras y el fomento de la investigación y la innovación. En segundo lugar, desde la perspectiva de la política fiscal, se configura un equilibrio en términos de contabilidad nacional más ambicioso que el establecido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, al tiempo que se consolidan los beneficios fiscales previamente establecidos.

Con dicho objetivo y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el contenido de la Ley de Presupuestos se distinguen dos tipos de preceptos. De una parte, los que responden al «contenido mínimo», necesario e indisponible de la misma, que está constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos. Y, por otro lado, los que conforman lo que se ha denominado por la jurisprudencia constitucional «contenido eventual», en la medida que se trata de materias que guardan relación directa con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gastos o los criterios de política económica general, que sean complemento para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos y de la política económica del Gobierno.

La parte principal del contenido esencial de la Ley la conforma su Título I, «*De la aprobación de los Presupuestos y de sus modificaciones*» (arts. 1 a 18), incluyéndose en su Capítulo I la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad (integrados por los Presupuestos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, de sus Empresas Públicas y Entes Públicos), y se recogen, asimismo, los importes de los beneficios fiscales que afectan a los tributos de la Comunidad. Y en el Capítulo II se establecen una serie de reglas sobre la modificación de los créditos presupuestarios y la modificación de los presupuestos aprobados (arts. 7 a 17).

La disciplina «*De los gastos de personal*» la establece el Título II (arts. 17 a 33), cuyas prescripciones se han adecuado a lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En su Capítulo I se regula el régimen de retribuciones del personal al servicio del sector público de la Comunidad, distinguiendo según la relación sea laboral, funcionarial o estatutaria, con un

incremento del 2%, con excepción del complemente específico. Asimismo, se regula la oferta de empleo público, estableciendo restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos. En el Capítulo II, «*Otras disposiciones en materia de personal*», se concretan los requisitos para la determinación o modificación de retribuciones del personal laboral, la prohibición de ingresos atípicos, la prohibición de cláusulas indemnizatorias y los requisitos para la contratación de personal laboral con cargo a los créditos para inversiones.

En el Título III, «*De las operaciones financieras*» (arts. 37 a 43), su Capítulo I, «*Operaciones de crédito*», recoge los límites y la autorización para el endeudamiento anual; endeudamiento que se sujeta a los límites previstos en las leyes de Estabilidad Presupuestaria y en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el Capítulo II, «*Tesorería*», establece una serie de medidas para garantizar la correcta ejecución de las funciones de tesorería, medidas que afectan a la autorización para la apertura de cuentas bancarias y a la fijación de la cuantía mínima para que se acuerde la no liquidación y exacción de deudas.

En cinco capítulos se divide el Título IV, «*Procedimientos de gestión presupuestaria*» (arts. 44 a 60) El Capítulo I establece la cuantía de los gastos reservados al Gobierno de la Comunidad para su autorización. En el II, «*De los centros docentes no universitarios*», se fijan los módulos económicos para la financiación de centros docentes privados sostenidos con fondos públicos, atribuyéndose al Gobierno de la Comunidad la competencia para autorizar el número máximo de nuevas unidades a concertar en centros privados sostenidos con fondos públicos durante el ejercicio 2009. El régimen presupuestario de las Universidades Públicas y la liquidación de las transferencias a sus Presupuestos se recogen en el Capítulo III. Por su parte, el Capítulo IV, «*Régimen de gestión económica y presupuestaria del Servicio Regional de Salud*», regula determinadas especialidades del régimen de gestión económica y presupuestaria del Servicio Madrileño de Salud. Por último, el Capítulo V, «*Otras normas de gestión presupuestaria*», establece otras normas de gestión presupuestaria, como la posibilidad del Gobierno de aprobar planes y programas de actuación, las especialidades en el ejercicio de la función interventora o en el pago de determinadas subvenciones, así como la fijación de las cuantías de la prestación de la Renta Mínima de Inserción para el ejercicio 2009.

Las «*Disposiciones sobre el sector público de la Comunidad de Madrid*» (Título V, arts. 61 a 64) vienen a fijar una serie de reglas para la reordenación del mismo y se autoriza la formalización de convenios de colaboración en materia de infraestructuras.

Por último, la actualización de la tarifa de las tasas de cuantía fija vigentes en la Comunidad de Madrid es el objeto del Título VI, «*De las tasas*» (artículo 65).

Por su parte, las disposiciones adicionales complementan el marco jurídico presupuestario, recogiendo preceptos de índole muy diversa. Nos limitamos a destacar que se mantiene el informe preceptivo de la Consejería de Economía y Hacienda de las disposiciones normativas o convenios cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la Ley, o que

puedan comprometer fondos de ejercicios futuros. Asimismo, será preceptivo dicho informe en relación a los sujetos cuyos presupuestos se integran en los Generales de la Comunidad y hayan sido clasificados en el sector administraciones públicas, de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Otras disposiciones adicionales tienen por objeto la suspensión de determinados artículos de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, adaptaciones técnicas del presupuesto, la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios, y las subvenciones a las Universidades.

Las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2009

El contenido de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, es el típico de las denominadas «leyes de acompañamiento», comprendiendo un conjunto de medidas normativas vinculadas a los objetivos establecidos para 2009 en la Ley de Presupuestos Generales; medidas de naturaleza tributaria, aunque también se incorporan otras de diferente carácter, que afectan al régimen presupuestario y de contratación de la Comunidad de Madrid, a la gestión de sus recursos humanos, a los organismos vinculados o relacionados con la Administración regional y a la actividad administrativa que ésta desarrolla en el ámbito urbanístico y económico.

La Ley de acompañamiento a los Presupuestos de 2009 presenta, en este caso, un notable impacto en el ordenamiento autonómico y su especial trascendencia práctica y proyección mediática compelen a considerar, de forma sumaria, su contenido, a cuyo efecto han de diferenciarse los dos grandes bloques temáticos que expresa su propia rúbrica.

De un lado, las medidas de orden fiscal y tributario, que se recogen en el Capítulo I, «*Tributos*» (arts. 1 a 6) Respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se crean dos nuevas deducciones: primera, para compensar el incremento de los costes de la financiación ajena obtenida para inversión en vivienda habitual de los contribuyentes, que deriva del alza de los indicadores que sirven de referencia para determinar los tipos de interés; y, segunda, por los gastos educativos satisfechos por escolarización obligatoria, gastos complementarios y enseñanza de idiomas. Asimismo, se amplía el ámbito objetivo de la deducción por donativos a fundaciones, extendiéndolo a los donativos efectuados a fundaciones que tengan fines de carácter educativo y que estén registradas en la Comunidad. Además, se mantienen el resto de deducciones vigentes en 2008, con excepción de la establecida para compensar la carga tributaria de las ayudas percibidas por quienes sufrieron prisión en los supuestos contemplados por la Ley de Amnistía, dado que las ayudas percibidas están exentas de tributación en el actual IRPF. Por otro lado, se mantiene la tarifa aprobada en la Ley de acompañamiento para 2008, que supone una rebaja de la tarifa autonómica supletoria regulada en la normativa estatal. En el Impuesto sobre el Patrimonio se mantiene el mínimo exento general establecido para 2008 y se establece una bonificación del 100% de la cuota, que se aplicará con posterioridad a las deducciones y

bonificaciones reguladas por la normativa estatal. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se mantienen las reducciones de la base imponible aplicables a las adquisiciones «*mortis causa*», la tarifa, los coeficientes correctores de la cuota, y las bonificaciones en cuota vigentes en 2008. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se establece un nuevo tipo impositivo en la modalidad de «Actos Jurídicos Documentados» para la constitución y modificación de derechos reales de garantía a favor de sociedades de garantía recíproca ubicadas en la Región de Madrid. Asimismo, se mantienen las medidas ya vigentes durante en 2008 en ambas modalidades del Impuesto. En la tributación sobre el juego se establece una nueva regulación de la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar por lo que se refiere a los juegos realizados por Internet. Respecto de las tasas y precios públicos, se establecen dos nuevas tasas por prestación de servicios de la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid, se suprimen dos tasas en materia de comercio, y se modifica la regulación singular de diversas tasas en materia de asociaciones, industria, comercio, educación, caza y pesca, farmacia, sanidad y vivienda. Finalmente, se habilita al Gobierno para la elaboración y aprobación, en plazo de diez meses, de un Texto Refundido que contenga toda la legislación vigente en relación con los tributos estatales cedidos.

De otro lado, las medidas de orden administrativo afectan a importantes y trascendentes sectores y ámbitos socioeconómicos, especialmente respecto del servicio de abastecimiento de agua por el Canal de Isabel II y del régimen jurídico de Caja Madrid.

Así, en el Capítulo II, «*Hacienda y contratación administrativa*», con el objeto de adecuar la normativa autonómica a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, se modifican puntualmente la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, actualizándose los supuestos en los que el Gobierno debe autorizar la celebración de los contratos.

En el Capítulo III, bajo la rúbrica «*Recursos humanos*» (arts. 10 a 14), entre otras cuestiones se establecen una serie de medidas de ahorro en los gastos de personal, modificando, a tal efecto, tanto la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid, como la Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid, con el objeto de controlar y reducir el absentismo laboral, todo ello sin perjuicio de otras medidas relativas específicamente al personal sanitario.

Con todo, mayor trascendencia presenta la nueva configuración del régimen jurídico del Canal de Isabel II, prevista en el Capítulo IV (arts. 15 a 17) La Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, otorgó a los servicios de aducción y depuración la consideración de servicios de interés de la Comunidad, por ser de carácter supramunicipal. De acuerdo con dicha calificación y dados los avances tecnológicos desarrollados para paliar la escasez del agua, con el surgimiento de un nuevo servicio denominado reutilización, que faculta la regeneración del agua y su

distribución para ciertos usos de carácter supramunicipal permitidos por el Estado, la Ley procede a declarar tal servicio de su interés, a fin de hacer llegar el mismo a todos los habitantes de la Comunidad y permitir un ahorro de agua potable. Pues bien, con el fin de garantizar el volumen de agua necesario para asegurar el abastecimiento a la población, el desarrollo económico y el crecimiento sostenible de Madrid en los próximos años, y asegurar, asimismo, la calidad del agua de acuerdo con los parámetros establecidos en la legislación nacional y europea, las consecuentes necesidades de financiación de infraestructuras y procesos tecnológicos que de ello se derivan ha conducido al legislador autonómico a abrir la puerta a un proceso de capitalización del Canal de Isabel II, autorizándose la constitución de una sociedad anónima encargada de gestionar servicios hidráulicos, en cuyo capital se dará, previa autorización del Consejo de Gobierno, entrada a los ciudadanos e inversores interesados hasta un máximo del 49%.

En el Capítulo V, «*Cooperación local*», los arts. 18 y 19 establecen medidas que afectan al régimen de colaboración con las entidades locales, modificándose la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, añadiendo un nuevo instrumento de cooperación que asista a los municipios a restituir servicios municipales afectados por daños imprevistos. Y se modifica la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales, para regular los medios materiales y personales de las denominadas Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM) y su financiación por la Comunidad.

En materia de «*Medio ambiente y ordenación del territorio*», los arts. 20 y 21, modifican el Anexo V de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, para adecuarla a la nueva realidad legal, económica, social y ambiental, y también la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, permitiendo a los municipios autorizar directamente, mediante licencia, instalaciones deportivas en suelo urbanizable no sectorizado.

Asimismo, en el Capítulo VII, «*Actividad administrativa y económica*» (arts. 22 a 28), se adoptan medidas de notable alcance. Así, de acuerdo con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que deberá aplicarse antes del 28 de diciembre de 2009, se modifica la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, consolidando el principio de silencio positivo como norma general, en salvaguarda del interés general de las empresas y usuarios turísticos. En este contexto, también se emprenden medidas para ahondar en el proceso de dinamización de los sectores de artesanía, comercio interior y ferias, iniciado con la Ley de Modernización del Comercio, simplificando trámites administrativos. En materia de juego se modifica la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, sustituyendo el régimen de autorización administrativa previa para la explotación e instalación de máquinas recreativas por otro de comunicación del ejercicio de la actividad. Y la modificación de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, tiene por objeto clarificar y actualizar el contenido normativo permitiendo, durante la vigencia del Plan de Carreteras, la realización de actuaciones que deben acometerse por necesidades no previstas.

Se ha dejado para el final la modificación que más interés ha despertado en los medios de comunicación social. Se trata de la relativa al régimen jurídico de las Ca-

jas de Ahorro, en el marco de una abierta discrepancia entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. La cuestión puede resumirse en los siguientes términos.

La Comunidad de Madrid, en ejercicio de la competencia que tiene atribuida en materia de Cajas de Ahorro e instituciones de crédito corporativo público y territorial, con objeto de regular el marco jurídico al cual deben someterse las Cajas de Ahorros aprobó la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, reformada por la Ley 3/2007, de 26 de julio. Pues bien, las modificaciones que ahora se introducen recogen, en primer lugar, las reformas introducidas en la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto (LORCA) ante el proceso electoral que ha de tener lugar el próximo año en la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, de tal modo que, teniendo oficinas abiertas en varias Comunidades Autónomas, la distribución de los Consejeros Generales representantes de los impositores y de las Corporaciones Municipales ha de realizarse en función de los depósitos captados. De otro lado, se introducen las denominadas Comisiones de Retribuciones y de Inversiones, que se constituirán en el seno del Consejo de Administración para informar sobre la política general de retribuciones e incentivos para los miembros del Consejo y personal directivo, así como sobre las inversiones y desinversiones de carácter estratégico y estable que efectúe la Caja. Asimismo, se establece que los Estatutos de las Cajas de Ahorros deberán determinar si se constituirá un Comité de Auditoría formado por miembros del Consejo de Administración o se encomendarán dichas funciones a la Comisión de Control. Se han introducido, por último, otras reformas puntuales, necesarias para una adecuada regulación de las Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, como el reajuste de los sectores, aumentando el peso de las Entidades representativas, con objeto de abrir las Cajas a la sociedad civil y disminuir el peso del sector público. Además, se define la mayoría necesaria para asignar funciones ejecutivas al Presidente de la Entidad y se modifica la Disposición Transitoria Quinta para mayor seguridad jurídica.

Ha de añadirse que en las disposiciones transitorias de la Ley de acompañamiento para 2009 se hace referencia a la entrada en vigor de los nuevos requisitos y se regula la adaptación de los Estatutos y Reglamentos a las modificaciones introducidas por la Ley.

Otras disposiciones legales aprobadas por la Comunidad de Madrid: la Modernización del Comercio

La Asamblea de Madrid, en el periodo de sesiones febrero-junio, procedió a la aprobación de una única norma con rango de ley, la Ley 1/2008, de 26 de junio, de Modernización del Comercio de la Comunidad de Madrid. Ninguna otra norma legal ha sido aprobada por la Cámara en el año objeto de este *Informe*. La estructura y contenido de la referida Ley 1/2008, pueden sintetizarse en los siguientes términos.

La Ley se estructura en tres artículos, en los que se introducen modificaciones legislativas de tres leyes autonómicas precedentes.

Así, el artículo primero, «*Modificación parcial de la Ley 15/1997, de 25 de junio, de Ordenación de Actividades Feriales de la Comunidad de Madrid*», intro-

duce una serie de medidas encaminadas a dinamizar las actividades feriales en la región, removiendo las trabas actualmente existentes a su desarrollo y a las condiciones de su ejercicio. En esta línea, se sustituye la autorización administrativa que tenía que solicitar la entidad organizadora con carácter previo a la celebración de la actividad ferial por un régimen de comunicación. La información contenida en dicha comunicación, relativa a la entidad organizadora, denominación de la feria, lugar y fechas de celebración de la misma o, en su caso, la realización de venta directa, servirá a la Comunidad para coordinar estas actividades y promover su difusión y promoción.

El artículo segundo, «*Modificación parcial de la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid*», aborda una profunda reforma de la misma que afecta a su objeto. Dicha reforma se complementa con la supresión de determinados trámites de preceptiva inscripción en diversos registros comerciales, con carácter previo al inicio de la actividad comercial, caso del Registro de Actividades y Empresarios Comerciales, cuyo carácter básicamente censal e informativo se sustituye por las fuentes estadísticas públicas y privadas disponibles. Por otro lado, se suprimen también los Registros de Franquiciadores y Empresas de Venta a Distancia, que comportaban una duplicidad innecesaria con los registros de ámbito nacional con idéntico objetivo. Se procede, además, a reformar el procedimiento para la obtención de las autorizaciones administrativas para la implantación de establecimientos comerciales minoristas, manteniéndose únicamente la exigencia de autorización para los de superficie superior a 2.500 m^2, de acuerdo con lo preceptuado en la normativa estatal básica en la materia. Por otro lado, se suprimen las autorizaciones previas a las que se sometían determinados establecimientos, en función de su tipología comercial, con la finalidad de promover el desarrollo, la especialización y la modernización del comercio de la región, eliminando trabas administrativas. Finalmente, en materia de horarios comerciales, se reconoce el principio de libertad empresarial para determinar el horario de apertura y cierre de los negocios en días laborables y festivos, eliminándose las limitaciones horarias máximas que se establecían para el ejercicio de la actividad comercial, tanto con carácter semanal, como diario.

Por último, el artículo tercero, «*Modificación parcial de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos*», modifica puntualmente el art. 61.2 de dicha Ley, atribuyendo a las Administraciones competentes para otorgar la licencia específica para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en establecimientos en que no este permitido su consumo inmediato, las facultades de incoación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores derivados del incumplimiento de la obligación de disponer de dicha licencia.

Ejercicio de la potestad reglamentaria

Líneas generales de su ejercicio por la Comunidad de Madrid

También el Ejecutivo regional ha mantenido la tendencia a una cierta contención en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Además, la gran mayoría de los Decretos que se han dictado carece de contenido normativo sustantivo en senti-

do estricto, tratándose de disposiciones organizativas y domésticas, especialmente relativas al nombramiento y cese de distintos cargos y miembros de la Administración autonómica y de organismos dependientes de la Comunidad. No es ocioso recalcar que del total de Decretos dictados por el Consejo de Gobierno, ochenta y cinco tienen dicha finalidad exclusiva en el presente año 2008, esto es, más del 50%. Los restantes setenta y nueve Decretos, por su parte, al margen de la concesión de condecoraciones, especialmente de la Gran Cruz de la «Orden del Dos de Mayo» –en un total de veinte ocasiones–, y de las modificaciones operadas en la estructura orgánica de sus Consejerías –objetivo de cinco Decretos–, se ocupan principalmente de la creación, disciplina, modificación o extinción de otros organismos integrantes de la Administración autonómica y de su sector público.

Presupuesto lo anterior, cabe destacar lo que sigue.

Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales

A diferencia del año 2006 y a semejanza del año 2007, se han dictado un número muy escaso de disposiciones generales. De las mismas, sin perjuicio del detalle que, sumariamente y de acuerdo con su número de orden, se realiza a continuación, han de destacarse las relativas al desarrollo de la Ley aprobada en 2007 sobre la garantía del suministro eléctrico, a la disciplina de las modificaciones puntuales no sustanciales de planeamiento urbanístico y, por su proyección mediática, a la regulación de la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas.

– El Decreto 1/2008, de 17 de enero, reforma el Decreto 79/1997, de 3 de julio, que aprueba el Reglamento de Viajeros de Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 206/2000, de 14 de septiembre, aprueba el Reglamento de Viajeros de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, Sociedad Anónima (E.M.T.), para reconocer la accesibilidad de los carritos de niño a los autobuses.

– El Decreto 19/2008, de 13 de marzo, desarrolló la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 4/2007, de 13 de diciembre.

– El Decreto 26/2008, de 10 de abril, aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. De su contenido se da cuenta en un posterior epígrafe del presente Informe.

– El Decreto 68/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA), para el período 2008-2011, con un aportación de la Comunidad de Madrid de 700.000.000 de euros y una aportación de los Ayuntamientos de 28.000.000 de euros, complementado por el posterior Decreto 164/2008, de 29 de diciembre, por el que se reajustan las condiciones de terminación y liquidación del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA), para el período 2006-2007.

– El Decreto 73/2008, de 3 de julio, regula el régimen jurídico y la estructura de la red de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid.

– El Decreto 91/2008, de 10 de julio, por el que se crea el Registro de Empresas

acreditadas como Contratistas o Subcontratistas en el Sector de la Construcción de la Comunidad de Madrid.

– El Decreto 92/2008, de 10 de julio, por el que se regulan las modificaciones puntuales no sustanciales de planeamiento urbanístico. Norma que desarrolla la previsión del artículo 57 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, modificada por la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, relativa al procedimiento de tramitación de las modificaciones puntuales no sustanciales de planeamiento, el cual no está sometido a las limitaciones recogidas en los arts. 68 y 69 de dicha Ley.

– El Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, por el que se regula la actividad de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas. Norma que desarrolla la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, que entre otros aspectos regula el ejercicio de las actividades de ocio en un adecuado marco de seguridad para el público asistente, de modo que se concilie el derecho al ocio y la convivencia ciudadana.

Regulación de sectores de actividad administrativa específicos

En el apartado anterior se han considerado algunos reglamentos generales con una nítida influencia sectorial. Al margen de lo ya indicado, ha de dejarse constancia, de forma sistemática y agrupándolas por ámbitos sectoriales, de las siguientes disposiciones.

Específicamente en el sector comercial, el Decreto 160/2008, de 11 de diciembre, por el que se establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2009. Sus cinco artículos tienen por objeto autorizar la apertura al público de un total de 22 domingos y días festivos.

En materia cultural, el Decreto 38/2008, de 17 de abril, por el que se crea el Museo Centro de Arte Dos de Mayo de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 39/2008, de la misma fecha, por el que se declara Bien de Interés Cultural, en la categoría de monumento, el Templo de Debot de Madrid. Posteriormente, se dictó el Decreto 59/2008, de 22 de mayo, por el que se modifica el Decreto 163/1997, de 27 de noviembre, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid como órgano de gestión sin personalidad jurídica adscrito a la Consejería de Educación y Cultura. Otras dos declaraciones de bienes de interés cultural se produjeron en 2008, relativas, primero, a seis tablas de Juan Correa de Vivar de la Iglesia Parroquial de Nuestra Señora de la Asunción de Meco (Decreto 100/2008, de 17 de julio), y al Archivo de los Condes de Güemes (Decreto 101/2008, de 17 de julio) Por último, el Decreto 59/2008, de 22 de mayo, modifica el Decreto 63/1997, de 27 de noviembre, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad como órgano de gestión sin personalidad jurídica adscrito a la Consejería de Educación y Cultura.

De todas formas, el bloque normativo más numeroso se ha centrado, un año más, en el ámbito de la educación. Al margen del, anteriormente citado, Decreto 73/2008, de 3 de julio, por el que se regula el régimen jurídico y la estructura de la red de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid, así como del Decreto 134/2008, de 28 de agosto, por el que se regula la financiación

del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, han de destacarse los Decretos sobre creación y reorganización de escuelas infantiles, de colegios públicos de educación primaria, de institutos de educación secundaria y de centros integrados de formación profesional (seis Decretos en total), así como otro bloque de Decretos enderezados al desarrollo para la Comunidad de Madrid de las enseñanzas de educación infantil y de los requisitos mínimos de los centros de primer ciclo, y al establecimiento de distintos currículos de enseñanzas. Por lo demás, han de tenerse presentes tanto el Decreto 99/2008, de 17 de julio, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2008-2009, como el Decreto 131/2008, de 31 de julio, por el que se autoriza la puesta en funcionamiento de la Universidad Privada a Distancia de Madrid (UDIMA) y se aprueban sus Normas de Organización y Funcionamiento.

Disposiciones administrativas

En el ámbito administrativo ha de destacarse, en primer lugar, el Decreto 146/2008, de 25 de septiembre, en cuya virtud se establecen las fiestas laborales para el año 2009 en la Comunidad de Madrid. Asimismo, el Decreto 162/2008, de 18 de diciembre, fija el calendario para el año 2009 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid.

Regulación de órganos administrativos

En primer lugar, y sin perjuicio de su ulterior detalle, debe dejarse constancia aquí de las distintas reformas operadas en la estructura orgánica interna de algunos de los departamentos que integran el Consejo de Gobierno de la Comunidad, especialmente a raíz de la modificación departamental que se llevó a cabo en el verano de 2008. Sirva recordar, entre los dictados antes del cambio de Gobierno, los Decretos: 2/2008, de 17 de enero, relativo a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; 10/2008, de 21 de febrero, de la Consejería de Economía y Consumo; 22/2008, de 3 de abril, de la Consejería de Sanidad; y 25/2008, de 10 de abril, de la Consejería de Presidencia e Interior.

Con posterioridad, el Decreto 77/2008, de 3 de julio, estableció el actual número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, complementándose sus determinaciones por el Decreto 102/2008, de 17 de julio, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

El grupo más nutrido de Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno en 2008 está constituido por los Decretos cuyo objeto lo constituye el nombramiento o cese de altos cargos y miembros de organismos dependientes de la Comunidad (un total de 87).

Exceptuados los anteriores, el otro bloque de disposiciones se refieren a la creación, disciplina, modificación o extinción de los referidos organismos de la Co-

munidad y de las entidades de su sector público, así como por los Decretos que proceden a autorizar la constitución o participación de la Comunidad en Fundaciones de diverso género un total de 8 Decretos)

Dinámica política

La celebración del «Debate sobre el estado de la Región»

El conocido como «Debate sobre el estado de la Región» se celebró los días 16 y 17 de septiembre del presente año 2008. Su desarrollo se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* núm. 262, siendo objeto de publicación las resoluciones aprobadas en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* núm. 87, de 25 de septiembre.

La no celebración de debates monográficos sobre asuntos de interés general

La celebración de debates monográficos sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid ha sido una característica específica de su Asamblea Legislativa. Tanto es así que el Reglamento de la Asamblea de 1997 procedió a su regulación expresa, dedicándole un Título específico, el XV (arts. 216 y 217) Sin embargo, durante el año 2008, aunque se han solicitado seis Plenos monográficos por los grupos parlamentarios de la oposición, no se ha celebrado ninguno, al margen de que la Mesa de la Cámara no admitió a trámite dos de las solicitudes por defectos formales.

La designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid

La vinculación de los Senadores designados por la Comunidad de Madrid, a través de su Asamblea, al mandato autonómico, determinó que una de las primeras decisiones adoptadas por el Pleno de la Cámara, al inicio de la VIII Legislatura, fuera la designación de los representantes de la Comunidad de Madrid en el Senado.

El Pleno, de este modo, procedió al nombramiento de los seis Senadores que le correspondían en su sesión de 28 de junio de 2007:

Antonio Germán Beteta Barreda (Grupo Parlamentario Popular)

Luis Peral Guerra (Grupo Parlamentario Popular)

Juan Van-Halen Acedo (Grupo Parlamentario Popular)

José Ignacio Echeverría Echániz (Grupo Parlamentario Popular)

Rafael Simancas Simancas (Grupo Parlamentario Socialista)

Ruth Porta Cantoni (Grupo Parlamentario Socialista)

La modificación del equipo gubernamental en junio, así como el aumento de

la población de la Comunidad a la fecha de la celebración de las elecciones generales y consecuente incremento en un Senador, han determinado las siguientes modificaciones.

En primer lugar, el Pleno de la Cámara, en su sesión de fecha 27 de marzo, procedió a la designación como Senadora de Matilde Fernández Sanz, Diputada del Grupo Parlamentario Socialista, por renuncia (al acceder a la condición de Diputado por la provincia Madrid en el Congreso de los Diputados) de Rafael Simancas Simancas. En el mismo Pleno, consecuencia del incremento de población de la Comunidad, se nombró Senador a don José Quintana Viar, Diputado autonómico del Grupo Socialista. Posteriormente, en la sesión plenaria de 30 de junio, por renuncia de Antonio Germán Beteta Barreda fue elegida Senadora María Gador Ongil Cores. De igual modo, por renuncia de José Ignacio Echeverría Echaniz fue designada María Beatriz Elorriaga Pisarik.

La reestructuración del Ejecutivo autonómico

Diseccionada así la dinámica de la Comunidad durante 2008, sin perjuicio de los datos de detalle que se incorporan en el siguiente epígrafe, relativo a la «Actividad institucional», por lo que respecta al Ejecutivo autonómico ha de destacarse la reestructuración departamental llevada a cabo por la Presidenta de la Comunidad en el mes de junio. Nueva estructura departamental que ha llevado a suprimir una de las dos Vicepresidencias del Gobierno y a prescindir de tres Consejerías, pasando su número de 14 a 11, además de la actual Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno, a la que se confiere rango de Consejería.

Composición de la Asamblea de Madrid

De forma esquemática, ha de dejarse constancia de los siguientes datos:

Composición a 1 de enero de 2008, de acuerdo con los resultados de los comicios electorales celebrados el día 27 de mayo de 2007, no modificada durante el transcurso de VIII Legislatura.

Total Diputados: 120

Grupo Parlamentario Popular (GPP): 67

Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 42

Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 11

Mesa de la Asamblea de Madrid: 7 miembros.

Composición a 31 de diciembre de 2008, de conformidad con las votaciones registradas en el Pleno de la Cámara durante su sesión constitutiva, de fecha 12 de junio, no habiéndose modificado con posterioridad.

Presidenta: María Elvira Rodríguez Herrer (GPP)

Vicepresidenta Primera: María Cristina Cifuentes Cuencas (GPP)

Vicepresidente Segundo: Francisco Cabaco López (GPS)

Vicepresidenta Tercera: Antero Ruiz López (GPIU)

Secretaria Primera: Rosa María Posada Chapado (GPP)

Secretaria Segunda: María Helena Almazán Vicario (GPS)

Secretario Tercero: Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (GPP)

Estructura del Gobierno

Han de destacarse, de forma sumaria, los siguientes extremos:

Composición a 1 de enero de 2008

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma.

Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González.

Vicepresidencia Segunda: Alfredo Prada Presa (Consejero de Justicia y Administraciones Públicas)

Consejerías: 14, lo que comportaba dos más que en la VII Legislatura, además de la Portavocía del Gobierno, que formalmente tiene rango de Consejería:

Consejería de Justicia y Administraciones Públicas: Alfredo Prada Presa

Consejería de Presidencia e Interior: Francisco Granados Lerena

Consejería de Hacienda: Engracia Hidalgo Tena

Consejería de Economía y Consumo: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera

Consejería de Transportes e Infraestructuras: Manuel Lamela Fernández

Consejería de Educación: Lucía Figar de Lacalle

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: María Beatriz Elorriaga Pisarik

Consejería de Sanidad: Juan José Güemes Barrios

Consejería de Cultura y Turismo: Santiago Fisas Ayxelà

Consejería de Familia y Asuntos Sociales: María Gádor Ongil Cores

Consejería de Empleo y Mujer: Paloma Adrados Gautier

Consejería de Inmigración y Cooperación: Javier Fernández–Lasquetty Blanc

Consejería de Deportes: Alberto López Viejo

Consejería de Vivienda: María Isabel Mariño Ortega

Composición a 31 de diciembre de 2008. Como ya se ha indicado, en el verano de 2008 se modificó la composición del Gobierno, lo que supuso la supresión de una Vicepresidencia y de tres Consejerías, materializándose en el Decreto 77/2008, de 3 de julio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Sus prescripciones se vieron complementadas por el Decreto 102/2008, de 17 de julio, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González

Consejerías: 11, lo que comporta tres menos que las establecidas al inicio de la VIII Legislatura, además de la Portavocía del Gobierno, que formalmente tiene rango de Consejería

Consejería de Presidencia, Justicia e Interior: Francisco Granados Lerena

Consejería de Economía y Hacienda: Antonio Germán Beteta Barreda

Consejería de Transportes e Infraestructuras: José Ignacio Echeverría Echaniz

Consejería de Educación: Lucía Figar de Lacalle

Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio: María Isabel Mariño Ortega

Consejería de Sanidad: Juan José Güemes Barrios

Consejería de Cultura y Turismo: Santiago Fisas Ayxelà

Consejería de Familia y Asuntos Sociales: Engracia Hidalgo Tena

Consejería de Empleo y Mujer: Paloma Adrados Gautier

Consejería de Inmigración y Cooperación: Javier Fernández–Lasquetty Blanc

Consejería de Deportes: Alberto López Viejo

Actividad parlamentaria

Como consideración general, ha de destacarse que la actividad parlamentaria registrada en la Asamblea de Madrid durante el año 2008 ha sido, en términos cuantitativos, sensiblemente superior a la correspondiente al año precedente, hasta el punto de vista de que prácticamente se ha duplicado.

Sesiones celebradas

De Pleno: 31

De Comisión: 208

De Diputación Permanente: 2

De Mesa: 60

De Junta de Portavoces: 37

Comisiones constituidas

Permanentes Legislativas: en los términos establecidos por el artículo 72.2.a) del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, las Comisiones del género se constituyen de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno de la Comunidad, sin perjuicio del establecimiento de 4 órganos funcionales o de trabajo específicos: Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Mujer; Juventud; y Presupuestos, si bien esta última acomoda su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria.

En consecuencia, a tenor de su constitución originaria al inicio de la VIII Legislatura y de conformidad con el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, en su reunión de 10 de julio de 2007, el número de órganos funcionales del género ha sido de diecisiete. Las Comisiones se componen de 18 miembros, distribuidos del siguiente modo: Grupo Parlamentario Popular, 10; Grupo Parlamentario Socialista, 6; y Grupo Parlamentario Izquierda Unida, 2.

Respecto de dicha estructura y de conformidad con la modificación de la composición del Gobierno producida en junio, se han registrado en 2008 las siguientes modificaciones, determinando la disolución de las siguientes Comisiones: *Presidencia e Interior; Presupuestos y Hacienda; Justicia y Administraciones Públicas; Economía y Consumo; Medio Ambiente y Ordenación del Territorio;* y *Vivienda.*

Paralelamente, con fecha de 30 de septiembre se han constituido las Comisiones de *Presidencia, Justicia e Interior; Presupuestos, Economía y Hacienda;* y *Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.*

Permanentes No Legislativas: de acuerdo con el artículo 72.2.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid y a tenor de su constitución originaria al inicio de la VIII Legislatura, en las respectivas sesiones celebradas con fecha de 16 de julio de 2007, no modificada posteriormente, dos han sido los órganos funcionales del género: *Vigilancia de las Contrataciones* y *Control del Ente Público Radio Televisión Madrid.*

No Permanentes de Investigación: no se ha constituido ninguna Comisión de Investigación, aunque debe dejarse constancia de la presentación de una Propuesta de creación de una Comisión de Investigación, al objeto de aclarar la posible responsabilidad política respecto a la gestión de un brote infeccioso en una unidad de cuidados intensivos (UCI) en el Hospital 12 de Octubre de Madrid.

No Permanentes de Estudio: en los términos establecidos por los arts. 74 y 76 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, se ha constituido el siguiente órgano funcional: *Comisión de Estudio del Funcionamiento de los diferentes sistemas de Gestión de Servicios Sanitarios Públicos.*

Ponencias constituidas

Al margen de las Ponencias constituidas en las respectivas Comisiones Permanentes Legislativas, con ocasión del procedimiento legislativo de tramitación de los proyectos de Ley finalmente aprobados por la Cámara durante el año 2008, no se ha constituido ninguna Ponencia específica. El Grupo Izquierda Unida formuló una solicitud de creación al respecto, en orden a realizar un informe en el plazo de dos meses sobre la Declaración del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, que retiró posteriormente.

Iniciativas legislativas

Proyectos de Ley (PL):

Presentados: 4

Aprobados: 3, estando pendiente de sustanciación un Proyecto de Ley, cuyo objeto es la constitución de una nueva Universidad Privada, «Tecnología y Empresa».

Proposiciones de Ley (PropL):

Presentadas: 3, habiendo sido todas ellas tramitadas y rechazada su toma en consideración.

Aprobadas: 0

Iniciativas parlamentarias no legislativas

Peticiones de Información (PI):

Presentadas 2.566

Tramitadas 1.632

Preguntas:

De Contestación Oral en Pleno (PCOP):

Presentadas: 410, 102 dirigidas a la Presidenta de la Comunidad y 308 al Gobierno.

Tramitadas: 68 de las dirigidas a la Presidenta y 256 de las dirigidas al Gobierno.

De Contestación Oral en Comisión (PCOC):

Presentadas: 360

Tramitadas: 123

Escritas (PE):

Presentadas: 3.873

Tramitadas: 3.353

Interpelaciones (I):

Presentadas: 25

Tramitadas: 12

Mociones (M): presentadas 13; habiéndose tramitado 12

Proposiciones No de Ley (PNL):

Presentadas: 75, de ellas 67 para su tramitación en Pleno y 8 para su consideración en Comisión

Tramitadas: 46 en Pleno y 3 en Comisión

Comparecencias (C): presentadas 540 y tramitadas 177, según el siguiente detalle

En Pleno: presentadas 104, de las que se han sustanciado 45

En Comisión: presentadas 436; de las que se han tramitado 132

Comunicaciones del Gobierno (CG): presentadas 67; tramitadas 58

Debates generales y resoluciones parlamentarias más importantes

Debates monográficos

No se ha celebrado ningún debate del género en la Asamblea de Madrid

Declaraciones institucionales

La Cámara ha procedido durante el año 2008 a la aprobación de ocho Declaraciones institucionales, con ocasión de los atentados terroristas acaecidos, sobre derechos de las personas con discapacidad, Día Internacional de la eliminación de la violencia contra las mujeres, XXX Aniversario de la Constitución Española, y el Día Internacional del Migrante.

Resoluciones parlamentarias

Además de las declaraciones institucionales inmediatamente referidas, el Pleno de la Cámara ha aprobado un importante número de Resoluciones, muy superior al de los años precedentes. En concreto, treinta y cuatro resoluciones en Pleno y cuatro resoluciones en Comisión.

Instituciones similares al Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

La Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, previó en su Disposición Final Segunda que el inicio del funcionamiento efectivo del Consejo Consultivo se produciría previa entrada en vigor de su Reglamento Orgánico por el Consejo de Gobierno, que fue aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril. El Consejo Consultivo, al margen de su Presidente, está compuesto por seis Consejeros. Los nombramientos, producidos antes del verano de 2008, han recaído en las siguientes personas:

Mariano Zabía Lasala, Presidente

Fernando Merry del Val y Díez de Rivera, Consejero

Ismael Bardisa Jordá, Consejero

Rosario Laina Valenciano, Consejera

Jesús Galera Sanz, Consejero

Pedro Feliciano Sabando Suárez, Consejero

Cristina Alberdi Alonso, Consejera

Cámara de Cuentas

La Cámara de Cuentas ha elaborado la Memoria Anual de Cuentas del ejercicio 2008, y en cuanto a su función fiscalizadora ha aprobado un total de ocho informes.

Defensor del Menor

Por lo que respecta a la actividad del Defensor, destaca su «*Informe anual del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid correspondiente al año 2007*». Y debe considerarse, asimismo, que el Defensor del Menor remitió a la Cámara sus «Propuestas relativas a las reformas legales que son necesarias para la lucha eficaz contra la pederastia y la pedofilia».

MURCIA

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

El año 2008 en la Comunidad Autónoma de Murcia, un tiempo entre la preocupación por el agua y la necesidad de gestionar la crisis económica

Con la relatividad con la que estas cosas pueden decirse, cabe afirmar que las dos líneas maestras que han vertebrado la actividad pública en la Comunidad Autónoma de Murcia durante este año han sido, por un lado, la constante preocupación por el problema del agua, y por otro la necesidad de adoptar medidas que permitan afrontar en las mejores condiciones la crisis económica actualmente padecida por todos.

Que en la Comunidad Autónoma de Murcia exista una particular sensibilidad respecto de cuanto tenga que ver con el tema del agua no debería ser en absoluto noticia, dados sus conocidos *déficits* hídricos y la notoria importancia que dicho recurso tiene para la economía murciana. Sin embargo, 2008 ha supuesto una peculiaridad reseñable en los modos de existir de esa preocupación, a la que pasamos a referirnos. Consiste ella en que tal inquietud ha estado vinculada durante este tiempo, con mayor intensidad que otras veces, a datos externos. Si se repasa la prensa murciana de estos meses, se observará que la atención prestada por la misma al tema del agua ha pasado a ser casi obsesiva, llegando a ocupar un porcentaje altísimo de sus páginas, signo claro de la creciente intensidad con la que esta cuestión ha seguido siendo socialmente percibida en esta Comunidad durante 2008. Pero si ajustamos algo más nuestra visión advertiremos además que, en la mayoría de los casos, el detonante de dicha atención viene de fuera. Trátese de las noticias sobre la propuesta de la Generalidad de construir un mini-trasvase que permita atender el abastecimiento de Barcelona allegando agua del Segre, subafluente del Ebro, al Llobregat, o de las muchas vueltas dadas a las consecuencias que pudieran derivarse para la política hidrológica de este país y, en concreto, para los intereses de la Comunidad Autónoma de Murcia, del cambio de titular al frente del Ministerio de Medio Ambiente, o del proceso de elaboración de la Propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha, seguido en Murcia con la misma o más atención que si del propio Estatuto se tratara o, en fin, de los datos que han ido llegando a la Comunidad murciana sobre el contenido del futuro Plan de Cuenca del Tajo y su preocupante afectación de ciertos caudales que a aquélla pudieran interesar, lo cierto es que el agua ha continuado siendo un referente ineludible a la hora de explicar buena parte de la actividad de los poderes públicos de esta Comunidad Autónoma durante el año que ahora concluye. No nos incumbe ocuparnos en este *Informe* de todas las cuestiones que dicho tema

plantea (sólo de aquéllas que tienen una relevancia institucional o jurídico-pública, y eso lo hacemos en los lugares correspondientes), pero sí procede que dejemos consignada aquí su condición de *leitmotiv* del tiempo que reseñamos.

El otro hilo conductor que permite entender la política autonómica murciana durante 2008 es –decíamos– la necesidad de gestionar de manera eficaz, como en tantos otros lugares, la crisis económica en la que estamos inmersos. Múltiples decisiones del Consejo de Gobierno han ido encaminadas en dicha dirección, y para explicarlas ha debido comparecer el Presidente Valcárcel en la Asamblea regional el 10 de septiembre de este año (vid. *Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 27, de dicha fecha). En clave «crisis económica» se ha motivado asimismo la drástica reducción del número de Consejerías producida con ocasión de la remodelación del Gobierno regional causada por Decreto del Presidente núm. 26/2008, de 25 de septiembre, a la que después nos referiremos. Y a dar cuenta de la necesidad de adecuar las cuentas de la Comunidad Autónoma a la nueva situación (endeudamiento para reactivar la economía, inversiones en ciertos sectores estratégicos...) han ido dirigidas la práctica totalidad de las intervenciones de Presidente y Consejeros durante el debate de la Ley de Presupuestos para el año 2009.

Los partidos políticos durante 2008

La información relativa a los partidos políticos con actividad en la Región de Murcia ha venido condicionada en buena medida durante este año por los resultados alcanzados por ellos en las elecciones generales de 9 de marzo.

El PSRM-PSOE, Partido Socialista de la Región de Murcia, con un 32,57% de los votos escrutados y tres escaños, padeció una derrota superior a la esperada, no sólo porque no lograra remontar los málos resultados registrados en los anteriores comicios, sino porque además retrocedió tres puntos respecto del 35% alcanzado en las elecciones de 2004, viendo así cómo el décimo escaño que se disputaba por primera vez en la circunscripción de Murcia se marchaba también a la lista del PP. Consecuencia de ello fue la apertura, entre los meses de abril y julio, de un fuerte debate interno en el que un cierto sector crítico llegó a cuestionar la gestión de su Secretario General, Pedro Saura, anunciando incluso la presentación de una candidatura alternativa para dicha Secretaría cuando llegara la ocasión. Un primer pulso entre ambas facciones se produjo con motivo del Congreso extraordinario celebrado hacia el mes de julio para elegir a los 29 delegados que debían representar al PSRM-PSOE en el Congreso federal del Partido Socialista, y ya entonces quedó de manifiesto que el peso de los críticos, siendo significativo (un 37% a favor de sus candidaturas frente al 63% logrado por las del sector oficialista), los dejaba en clara minoría. Finalmente, en el XIII Congreso del Partido Socialista murciano, habido entre el 18 y el 20 de julio, Pedro Saura ha sido reelegido Secretario General sin oposición interna y sin contabilizar un solo voto en su contra, tras la decisión del líder del sector crítico de no formalizar a última hora su candidatura. Ello puede ser interpretarlo como una cierta pacificación de las tensiones intestinas al partido, tan habituales en toda formación cuando sus resultados electorales no son los deseados, a la vez que como una reafirmación del liderazgo de su actual Secretario General. Por lo demás,

hay que indicar que la nueva etapa abierta en el PSRM-PSOE tras el XIII Congreso está suponiendo un giro bastante perceptible en el modo de hacer oposición –menos crispada– e incluso en la posición mantenida respecto de ciertos temas, fundamentalmente respecto del agua y los trasvases; no así en relación con la política económica del Gobierno regional a la que sigue acusando de haber equivocado el modelo elegido al optar por potenciar el sector urbanístico en detrimento de otros sectores menos arriesgados y coyunturales.

Al otro lado del espectro, los resultados del PP de la Región de Murcia en las pasadas elecciones generales han confirmado su hegemonía en esta Comunidad al arrojar un 61,43% de los votos escrutados y traducirse en la obtención de siete de los diez escaños en litigio. Su índice de crecimiento le sitúa, según ello, a la cabeza de las formaciones del PP por Comunidades Autónomas, junto a Madrid o Andalucía, y hace entendible que en el XIV Congreso Regional del PP, celebrado el 19 de octubre de este año, Ramón Luís Valcárcel tuviera un apoyo prácticamente unánime (el 96,6% de los compromisarios) para su reelección como Presidente del Partido. Al hilo de esta reelección, Valcárcel ha despejado tres incógnitas que importan al futuro del Partido en la Comunidad Autónoma de Murcia y que venían siendo objeto de constantes especulaciones desde hace algún tiempo: en primer lugar, que piensa concluir su actual mandato al frente del Partido (también como Presidente de la Comunidad), con lo cual las elucubraciones que hablaban sobre la posibilidad de que abandonara a mitad de la Legislatura para pasar a ocupar responsabilidades en organismos europeos deben considerarse carentes de base; en segundo lugar, que no va a volver a presentarse a la reelección para ninguno de ambos cargos –Presidencia del Partido y Presidencia de la Comunidad– en los que ya ha cubierto cuatro Legislaturas; y en tercer lugar, que no va a influir para nada en la designación de su sucesor, cuestión que debe quedar a la libre opción del Partido y que ha de solventarse entre quienes (con nombres que ya se manejan en el interno del Partido y en los medios de comunicación) aspiran a ocupar dicho puesto.

La autonomía murciana y las instituciones autonómicas

La reforma del Estatuto de Autonomía. Su ralentización

En junio de 2005 se creó en la Asamblea regional una *Comisión especial de estudio y valoración de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia* cuyos trabajos caducaron con el final de la VI Legislatura. Tras la constitución de la VII Legislatura, el 3 de octubre de 2007 el Pleno de la Cámara acordó crear una nueva Comisión que sustituyera a la anterior y prolongara sus trabajos. Esta Comisión, cuyo único cambio respecto de la precedente ha consistido en el nombre (recordemos que la actual ha pasado a denominarse *Comisión especial para la Reforma del Estatuto*, huyendo así del dubitativo *Comisión de estudio y valoración* utilizado por la primera), se constituyó efectivamente el 18 de octubre de 2007. Sin embargo, a partir de esta inicial sesión (cuya única decisión de fondo, amén del hecho de constituirse, consistió en declarar recuperados los trabajos de la Comisión anterior) no ha vuelto a reunirse.

A nuestros efectos, eso significa que la Comisión para la Reforma del Estatu-

to de Autonomía de la Región de Murcia no ha tenido ninguna actividad durante el año que ahora concluye. En principio, ello pudiera sorprender, sobre todo si se recuerdan algunas de las declaraciones institucionales que acompañaron a su creación y, en particular, el interés que la oposición siempre puso en reclamar que los trabajos de la misma no padecieran dilaciones. No obstante, la ralentización de la reforma estatutaria a la que según lo dicho estaríamos asistiendo podría tener sus razones, razones que en este caso, dada su implícita aquiescencia, la oposición también estaría compartiendo. En síntesis y por referirnos a la principal de entre ellas, se trataría de aguardar a que el Tribunal Constitucional termine de dictar sentencia sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía hasta ahora aprobados y además impugnados –en particular, a que emita la muy esperada sentencia sobre el Estatuto de Cataluña– para contar así con una orientación más segura respecto del contenido posible del futuro Estatuto de Autonomía para Murcia.

Con todo, procede dejar consignada aquí la intención de todos los grupos parlamentarios (expresamente mencionada por el Presidente de la Asamblea regional en la prensa de los primero días de diciembre) de continuar con los trabajos de la Comisión en cuanto el 1 de febrero de 2009 se inicie el próximo periodo de sesiones.

La creación del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, una importante novedad institucional

Un cierto anticipo de la postergada reforma estatuaria ha venido a constituirlo la creación por Ley 6/2008, de 20 de noviembre, de la figura del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Se incorpora así esta Comunidad a la larga lista de aquellas otras Regiones que en algún momento anterior –a veces muy lejano– optaron por incorporar esta institución a su ordenamiento jurídico. La creación del Defensor del Pueblo se ha producido en este caso por obra del legislador ordinario y no como consecuencia de una decisión estatuyente, fórmula esta última que suele ser la más común en derecho comparado (así sucedió, en concreto, en los casos de Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón, País Vasco, Galicia, Valencia, Baleares, Cantabria y Extremadura, cuyos Estatutos operaron como norma de creación) y que plantea el dilema de si ley autonómica puede, anticipándose a su Estatuto de Autonomía, ocupar tal cometido. No obstante, ésta es una cuestión que la propia práctica dio por resuelta cuando la Comunidad Autónoma de Castilla y León decidió establecer, a través de su Ley 2/1994, la figura del Procurador del Común, incorporándola más tarde –con ocasión de la reforma estatutaria de 1999– a su Estatuto de Autonomía, y a este antecedente se ha acogido, sin mencionarlo, la Comunidad Autónoma de Murcia en el supuesto que nos ocupa. Ello aparte, si nos atenemos a lo que expresamente dice el Preámbulo de la citada ley murciana, la iniciativa para su adopción encuentra una triple cobertura jurídica en la propia Constitución española que establece a nivel del Estado la figura del Defensor del Pueblo, en la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de dicho órgano, en la que ya se contempla la posibilidad de que existan Defensores del Pueblo en las Comunidades Autónomas, y en una larga jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que éste tiene reconocida a tales Comu-

nidades Autónomas la capacidad de crear instituciones de autogobierno aunque no estuvieran expresamente previstas por su norma estatutaria.

Con la creación del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia se cierra un largo ciclo en el que la existencia misma de esta figura ha estado sometida a un prolongado debate entre las distintas fuerzas políticas actuantes en la Comunidad, unas de ellas partidarias de su establecimiento y otras aferradas a la idea –nada insensata, si dicha fórmula hubiera dado el juego esperado– de que la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano creada en la Asamblea regional por su Reglamento podía cubrir un cometido idéntico sin acarrear un coste tan excesivo. Ya en 1994 el Grupo parlamentario de IU presentó una Proposición de Ley en la que proponía la creación de un Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Murcia (vid. *BOARM.* núm. 156), si bien finalmente aceptó retirarla a cambio de que se reformaran los artículos del Reglamento de la Asamblea que preveían la existencia de la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano para incrementar sus competencias. Tres años más tarde, durante el proceso de elaboración de la reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia que culminó en 1998, de nuevo IU volvió a la carga depositando en la Asamblea regional dos enmiendas (las núms. 9.518 y 9.523) dirigidas a obtener el reconocimiento del Defensor del Pueblo a nivel estatutario, sin embargo ambas fueron rechazadas por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 22 de julio de 1997; llegado el Proyecto de reforma a las Cortes Generales, IU reprodujo allí idéntica iniciativa, recibiendo incluso esta vez el respaldo del Grupo socialista, lo que obligó al Grupo popular en el Congreso a recurrir a los votos de CiU (vid. Pleno del Congreso de 16 de abril de 1998) para evitar que la misma prosperara. De forma lateral a este proceso, hay que recordar también que el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea regional respondió al rechazo de las dos enmiendas al Estatuto que arriba mencionamos depositando el 24 de julio de 1997 –justo dos días después de dicho rechazo– una nueva Proposición de ley del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia (vid. *BOARM.* núm. 122) contra la que el Pleno de la Cámara hubo volver a pronunciarse en su sesión de 13 de noviembre de 1997. En fin, todavía en el año 2000 el Grupo mixto –IU– formuló una moción (la núm. 50, vid. *BOARM.* núm. 10), rechazada más tarde por el Pleno el 13 de abril de 2000, en la que instaba a la Cámara a que apoyase la presentación de un Proyecto de Ley sobre creación de la figura del Defensor del Pueblo.

Contrastando con tales antecedentes, y una vez admitida por todas las fuerzas políticas la insuficiencia de la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano para cumplir de forma plena su cometido, la actual Ley del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia ha podido nacer, ahora sí, de la iniciativa concorde de todos los Grupos parlamentarios. Para ello, tras las oportunas conversaciones entre tales fuerzas parlamentarias, su texto fue presentado ante la Mesa de la Asamblea el 18 de noviembre de 2008 como Proposición de Ley conjunta respaldada por los Grupos popular, socialista y mixto. La Mesa lo admitió a trámite al día siguiente de su presentación (vid. *BOARM.* núm. 49, de 19 de noviembre) y el Pleno de la Cámara lo debatió por el procedimiento de lectura única y lo aprobó por unanimidad en su sesión de 20 de noviembre. Según establece su disposición final, la Ley ha entrado en vigor al día siguiente del de su publicación.

Viniendo por fin al contenido de la norma, lo más conciso y exacto que cabe

decir sobre la misma –ahorrando así mayores desarrollos– es que ésta se ajusta al patrón casi uniforme que aporta la Ley estatal del Defensor del Pueblo y que siguen, con puntuales salvedades, las demás leyes autonómicas reguladoras de esta figura. En consecuencia, al Defensor del Pueblo de la Región de Murcia se le configura conforme a lo que en Derecho comparado conocemos como un *Ombudsman parlamentario*, esto es, como un órgano comisionado por el Parlamento regional para el cumplimiento de sus fines. De ahí que el art. 1 de la ley lo defina, siguiendo una fórmula que se ha hecho canónica, como «*el Alto Comisionado de la Asamblea Regional designado por ésta para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos...*». Su nombramiento corresponde, pues, a la propia Asamblea, sobre candidaturas presentadas por los Grupos parlamentarios, y requiere para ser adoptado del respaldo de una mayoría cualificada que el art. 3.2 fija en los tres quintos del total de la Cámara. No se exige a quien deba ocupar dicho cargo que reúna más requisitos que los de ser mayor de edad, gozar de la condición política de murciano y encontrarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Su mandato será de cinco años, reelegible por una sola vez, porque así lo establece el art. 5, y su titular no estará sujeto a mandato imperativo alguno, ni siquiera de la Asamblea regional, mientras permanezca en el desempeño de su cometido (art. 8). Por lo que hace a sus funciones, éstas se concentran en la garantía y protección de los derechos de las personas reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, para cuya finalidad el Título II de la Ley le concede amplios poderes de vigilancia y supervisión sobre toda Administración que tenga sede y competencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como sobre colegios profesionales y otros entes con algún tipo de engarce público. Los arts. 15 a 33 se ocupan del procedimiento a seguir por el Defensor del Pueblo en la tramitación de las quejas que los ciudadanos le hagan llegar y, en general, en todas sus actuaciones. Y el Título III le impone la obligación de presentar a la Asamblea regional –como es común en este tipo de figuras– un informe anual en el que le de cuenta de sus actividades y de sus resultados. La Ley 6/2008 añade, en fin, algunas normas referidas a la estructura de la institución: el Defensor del Pueblo podrá estar auxiliado, según ello, por un máximo de dos Adjuntos que serán nombrados y separados por la Asamblea a propuesta de aquél, y estará facultado para nombrar y cesar libremente los Asesores que estime necesarios, dentro de los límites que el presupuesto le permita.

La Disposición Transitoria primera de la Ley insta a la Asamblea regional a que, a partir de su entrada en vigor, inicie el procedimiento para la designación del primer Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Por acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2008, esa designación ha recaído en José Pablo Ruiz Abellán, hasta el mes de septiembre Consejero de Turismo y Consumo del anterior Gobierno Valcárcel y vinculado durante bastantes años a los Ejecutivos del PP. El nombramiento de Adjunto al Defensor del Pueblo ha ido a parar, a su vez, en virtud de un obvio pacto, a Raimundo Benzal, exdiputado socialista y candidato de este último Grupo. Se cumple así también en el caso murciano una práctica nada recomendable que –sin desdoro de las reconocidas cualidades de los elegidos, cuestión que no es la que aquí se discute– convierte en normal, incluso a nivel del Estado, el que tales designaciones señalen a personas que hasta el día anterior tenían una conocida vinculación de partido. No es nada ilegal, puesto

que el legislador se ocupa de llevar siempre tal cautela al precepto que establece las incompatibilidades del cargo (con lo cual basta para satisfacerla con que el interesado deje el partido el mismo día que lo ocupa) y no, como debiera, al artículo que fija las condiciones para acceder al mismo, entre las cuales podría incluir –ahora sí, si de verdad la independencia de partido importa incluso en las apariencias– la de no haber pertenecido a ningún partido político durante los últimos cinco o diez años, pero sí es algo que afecta de manera sensible a la percepción que el ciudadano debe tener de esta institución, y con ello a la conveniencia de que nuestra democracia evite sus entendibles, pero nada justificables, tentaciones partitocráticas.

El Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia

Por lo que respecta al Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia, Tribunal consuetudinario para la resolución de los litigios que afectan a la regulación, gestión y control de los riegos tradicionales de la huerta murciana al que dio reconocimiento el art. 19.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en su reforma de 1999 y que constituye la expresión más original en punto a estructuras que posee esta Comunidad Autónoma, el Decreto núm. 210/2008, de 18 de julio, tras la oportuna deliberación del Consejo de Gobierno, ha decidido declararlo «*bien de interés cultural*» con los efectos que establece la Ley 4/2007, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de Murcia. En anexo a dicho Decreto se contiene la descripción del citado órgano, con fijación de sus reglas de composición y funcionamiento.

Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea para la integración del Reglamento

Durante 2008, la Presidencia de la Asamblea regional, en uso de las atribuciones que le concede el art. 207 del Reglamento de la Cámara, ha dictado dos resoluciones tendentes a lograr la integración de dicha norma reglamentaria en dos concretos extremos cuyo vacío o insuficiencia normativa así lo requería.

La primera de ambas oportunidades ha venido dada, en la Comunidad Autónoma de Murcia como en las demás Comunidades Autónomas, por la Ley Orgánica 6/2007 en cuanto que la misma ha modificado el art. 16.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para prever que los Magistrados de dicho Tribunal que corresponde proponer al Senado en su condición de Cámara territorial sean elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento del Senado. Como quiera que el art. 184.7 a) de este último cuerpo normativo ha establecido que la Asamblea legislativa de cada Comunidad Autónoma pueda presentar a tal fin hasta dos candidatos y, lógicamente, el Reglamento de la Asamblea regional de Murcia no incluye previsiones sobre un supuesto que no existía en el momento de su aprobación o de sus posteriores reformas, la Presidencia de la Cámara ha debido calmar dicha laguna con la adopción de su *Resolución reguladora del procedimiento para la designación de candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional*, de 24 de septiembre de 2008. Lo establecido en su texto es que la presentación de candidaturas se haga

ante la Mesa de la Cámara y corra a cargo de los grupos parlamentarios, previéndose dos posibilidades: bien que cada Grupo parlamentario proponga una candidatura propia, la cual podrá incluir como máximo los dos nombres que se buscan, o bien que dos o más Grupos de la Cámara presenten una candidatura conjunta. Las candidaturas así presentadas deberán ir acompañadas de la documentación que acredite que las personas propuestas cumplen las condiciones de idoneidad requeridas para el cargo, extremo que comprobará la Mesa. Finalmente, la votación –que, como es obvio, tendrá lugar en el Pleno– será secreta y se realizará por candidaturas completas. En caso de empate, se repetirá la votación entre las candidaturas que hayan obtenido el mismo número de votos. El Presidente de la Asamblea deberá comunicar al Presidente del Senado el nombre de los elegidos.

La circunstancia que está en el origen de la segunda de tales resoluciones tiene que ver con el hecho de que el diputado expulsado a finales de 2007 del Grupo Popular e incorporado al Grupo Mixto tras verse inculpado en un proceso abierto por corrupción urbanística, nunca haya vuelto a ocupar su escaño ni a participar en los trabajos de la Cámara, sin perjuicio de lo cual ha seguido percibiendo su retribución como parlamentario. El art. 23 del Reglamento de la Asamblea regional dispone que «*la ausencia injustificada y reiterada de un Diputado podrá comportar la pérdida de la asignación económica a que tenga derecho...*», pero no incluye ninguna previsión sobre el procedimiento a seguir para la imposición de dicha sanción ni determina qué órganos de la Cámara han de intervenir en dicho procedimiento. En consecuencia, la Presidencia de la Asamblea ha terminado por dictar la *Resolución reguladora del procedimiento para la imposición de la sanción prevista en el art. 23 del Reglamento de la Cámara*, de 19 de noviembre, en la que asume e integra tales insuficiencias de la norma reglamentaria. En síntesis, según lo allí previsto, corresponde a la Mesa iniciar el citado procedimiento sancionador; se entenderá que existe ausencia injustificada del Diputado cuando éste deje de asistir a un número de sesiones superior a la mitad de las que se celebren en un periodo de sesiones; el Diputado dispondrá de diez días para alegaciones y pruebas; la Comisión del Estatuto del Diputado emitirá informe y, a la vista del mismo, el Presidente de la Cámara propondrá, en su caso, al Pleno la decisión que proceda; el acuerdo del Pleno se adoptará, en fin, en votación secreta y por mayoría de tres quintos.

Reorganización del Consejo de Gobierno. Reducción de estructuras

Desde que en el mes de marzo, tras la celebración de las elecciones generales, el Presidente Zapatero designó un nuevo Gobierno para España, en la Comunidad Autónoma de Murcia fue cobrando fuerza el rumor de la inminente producción de cambios en el Ejecutivo murciano. La razón que entonces fundamentalmente se aducía en apoyo de tales elucubraciones apuntaba a la conveniencia, estrictamente estratégica, de acomodar la composición del Gobierno regional a lo que parecía ser la apertura a un tiempo nuevo en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP, sobre todo por lo que respecta a temas tan cruciales como el agua, las infraestructuras y la financiación autonómica. Esos rumores –con toda probabilidad no exentos de cierta base– nunca fueron desmentidos, ni tampoco confirmados, por el Presidente Valcárcel, cuya

habitual disposición respecto de tales relevos siempre ha consistido en someter este tipo de decisiones a un cierto compás de espera, casi a un tiempo lento, a fin de acostumbrar a la ciudadanía –y, por supuesto, a la propia clase política afectada– a la idea del cambio. Y así ha sucedido también en esta ocasión. Ello hasta que en el mes de agosto, dentro del tradicional desayuno veraniego con periodistas, Ramón Luis Valcárcel confirmó su intención de proceder a una intensa remodelación del Gobierno de la Comunidad Autónoma. Para entonces, a las motivaciones anteriores se añadía una muy clara y, si cabe, más decisiva que las precedentes que Valcárcel no dejó de expresar en esta ocasión: la necesidad de responder con adecuadas previsiones orgánicas y con una severa reducción de estructuras a la actual crisis económica. El anuncio del Presidente Valcárcel incluyó además la advertencia de que la mencionada remodelación del Gobierno murciano debería quedar para el mes de septiembre, como efectivamente terminó sucediendo.

En consecuencia, la norma que ha dado cumplimiento a esta anunciada reestructuración del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia ha sido el *Decreto del Presidente núm. 26/2008, de 25 de septiembre, de Reorganización de la Administración Regional*, cuya novedad más llamativa ha sido la importante reducción del número de Consejerías a la que dicho Decreto ha sometido al Ejecutivo murciano. De hecho, de las doce Consejerías que componían el Gobierno anterior hemos pasado a las tan sólo nueve que lo integran en la actualidad. Supone ello una vuelta atrás –en aras de la austeridad– del criterio que presidió la anterior remodelación del Ejecutivo, la llevada a cabo por el Decreto 24/2007, cuya idea cardinal consistió en considerar que había llegado el momento de hacer uso de la posibilidad abierta en 1998 por la reforma del art. 32 del Estatuto de Autonomía, la cual eliminó la limitación del número de Consejeros a diez, pasando así de los nueve precedentes a doce. Se entendió entonces, con bastante lógica, que el notable crecimiento de los niveles competenciales de los que había comenzado a disponer la Comunidad Autónoma en los últimos años, así como el considerable desarrollo alcanzado por ella en este tiempo, justificaban –si no es que hacían obligado– tal incremento del aparato administrativo encargado de su gestión. Ahora, por las razones arriba expresadas, el camino se ha hecho al revés y dicha ampliación deberá esperar a mejores oportunidades.

La fórmula utilizada para articular esta reducción de Consejerías, expuesta de la manera más sucinta, ha consistido en lo siguiente: a) Economía y Hacienda, separadas en el Gobierno anterior, se han vuelto a unir en una misma Consejería, como casi siempre lo estuvieron; b) la anterior Consejería de Turismo y Consumo ha desaparecido al quedar repartidas sus competencias entre las precedentes Consejerías de Sanidad (ahora Consejería de Sanidad y Consumo) y de Cultura (ahora Consejería de Cultura y Turismo); c) se extingue, asimismo, la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, cuyas competencias sobre medio ambiente regresan a la Consejería de Agricultura y Agua, donde ya habían estado, y cuyos cometidos en materia de ordenación del territorio son asumidos por la ahora denominada Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; d) la anterior Consejería de Empleo y Formación se convierte, tras el Decreto que comentamos, en una macroconsejería encargada a la vez de trabajo y educación con el nombre de Consejería de Educación, Formación y Empleo; e) y solamente se contravalencea la eliminación de esas cuatro Consejerías con la

creación en sentido contrario de una nueva: la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, a la que se intenta potenciar encargándola de dar un renovado impulso a la innovación y al desarrollo tecnológico en la Comunidad Autónoma.

Con la actual remodelación del Consejo de Gobierno se ha intentado producir además una reducción en cadena de todas las estructuras administrativas. Los Decretos 323 a 331/2008, todos ellos de 3 de octubre, por los que se establecen los Órganos Directivos de las distintas Consejerías, han optado por suprimir todas las Secretarías Autonómicas y por reducir en cerca de un 22% el número de Altos Cargos y Direcciones Generales. Por lo demás, el art. 2 del Decreto que reorganiza la Administración regional ha encargado a la Consejería de Presidencia, convertida así en uno de los principales núcleos de poder del nuevo Gobierno, tanto de las responsabilidades sobre Administraciones Públicas, funcionarios y empleo público de la Comunidad de Murcia –antes pertenecientes a Hacienda– como de la Portavocía del Gobierno autonómico.

Por lo que hace a la renovación personal que esta remodelación haya supuesto en el equipo de Gobierno (vid. nombramientos y ceses en el *BORM*. núm. 225, Decretos 27 a 43/2008, todos ellos de 25 de septiembre) hay que decir que tal renovación ha sido mínima, toda vez que se ha resuelto –aparte cuatro inevitables salidas– con la continuidad de los anteriores Consejeros, a veces acompañada de un mero cambio de responsabilidades, y con una sola incorporación, la de Salvador Marín, exdecano del Colegio de Economistas de la Región de Murcia, como Consejero de Universidades, Empresa e Investigación.

Financiación autonómica y traspaso de competencias

Financiación autonómica: balanzas fiscales y deuda histórica

A) La publicación en el mes de julio de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con el Sector Público del Estado ha supuesto, lógicamente, una reacción adecuada a su respectiva posición por parte de cada una de tales Comunidades. Por lo que hace a la Comunidad Autónoma de Murcia, esa posición tiene una doble cara ya que, si recordamos que son dos los enfoques utilizados para el cálculo de dichas balanzas (el *enfoque carga-beneficio*, en el que lo que se valora es el efecto de la actuación del sector público sobre el bienestar de las personas que residen en el territorio en cuestión; y el *enfoque flujo monetario*, donde lo valorado es el efecto sobre la actividad económica del mismo), el saldo es positivo en el primer caso y negativo en el segundo. Efectivamente, si se contemplan las cifras referidas al *efecto carga-beneficio*, Murcia arroja un saldo positivo que –según las cuatro diferentes estimaciones de cálculo que el documento utiliza– oscila entre el +0,15% y el +1,05%. Si, en cambio, atendemos los datos correspondientes al *enfoque flujo monetario*, ese saldo es negativo y se sitúa, con una levísima diferencia según las dos formas de estimación utilizadas para calcularlo, entre el -2,13% y el -2,14% PIB.

En diciembre de 2008, la Consejería de Economía y Hacienda ha elaborado un documento en el que valora la información anterior desde la perspectiva de

esta Comunidad Autónoma, partiendo del presupuesto de que las Regiones con PIB pc inferior a la media (regiones pobres) deberían presentar superávit y las Regiones con PIB pc superior a la media (regiones ricas) deberían ofrecer déficit. Según ello, el citado documento considera que, aun en el caso más favorable para esta Comunidad, el del *enfoque carga-beneficio*, el superávit del 1,05 que presenta Murcia –Región con PIB pc inferior a la media– es muy bajo y le sitúa «*muy lejos de todas las Comunidades Autónomas pobres que, salvo Valencia, tienen superávits como mínimo del 4,65%*». Si de ahí nos desplazamos, en fin, a los datos derivados del *enfoque* menos favorable para Murcia, el del *flujo monetario*, las conclusiones que obtiene la Consejería para esta Comunidad tampoco mejoran su análisis comparado, ya que su déficit del -2,14 vuelve a contrastar con la situación del «*resto de las regiones pobres, todas* (las cuales) *salvo Valencia, tienen* –de nuevo, según este distinto enfoque– *superávits como mínimo 3,75 puntos superiores hasta valores de 12 y 17*».

B) Durante 2008, la Comunidad Autónoma de Murcia ha seguido haciendo expresa su voluntad de reclamar al Estado la *deuda histórica* que, en su criterio, éste tiene con ella. A la misma se ha referido el Presidente Valcárcel en junio de este año durante su intervención en el Debate sobre el estado de la Región, y sobre su existencia ha insistido asimismo –por no hacer más larga esta lista– la entonces Consejera de Haciendo con ocasión de su asistencia a las reuniones habidas con el Ministro de Economía y con los demás Consejeros del ramo para abordar ciertas cuestiones relativas a la financiación autonómica. En realidad, la así llamada *deuda histórica* (que algunos prefieren –con muy buen criterio– denominar «déficit de financiación») no es sino la deuda acumulada por el Estado a favor de la Comunidad Autónoma de Murcia como consecuencia de no haber actualizado anualmente, como debiera según determinada interpretación de lo establecido por el art. 4 de la Ley 21/2001, la base poblacional sobre la que se realiza el cálculo de la financiación autonómica. Toda vez que ese cálculo se sigue haciendo con base en el padrón oficialmente aprobado para el año 1999, y habida cuenta del sensible incremento poblacional que padecen algunas Comunidades, entre ellas Murcia, ello comporta un considerable perjuicio para las Regiones afectadas que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, asciende exactamente, según la minuciosa estimación realizada por sus servicios económicos para los años 2002 a 2008, tiempo en el que deberían haberse aplicado las previsiones de la citada Ley 21/2001, a la cantidad de 1.705, 94 millones de euros.

C) En los últimos días de diciembre, a punto de cerrar este informe, el Presidente del Gobierno ha comenzado a mantener reuniones con determinados Presidentes autonómicos a fin de acordar las líneas maestras del futuro modelo de financiación autonómica, estándose a la espera de que se confirme también tal encuentro –deberá quedar ya para 2009, en su caso– con el Presidente Valcárcel.

Traspaso de competencias

Durante 2008 se han producido diversos traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia. En concreto, el Real Decreto 1086/2008 ha traspasado a la Comunidad los medios personales adscritos al Hospital General Básico de la De-

fensa de Cartagena; el Real Decreto 1084/2008 le ha traspasado además las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de educación, empleo y formación profesional dirigida a desempleados, encomendados al Instituto Social de la Marina; el Real Decreto 1083/2008 ha hecho otro tanto con 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 le ha trasladado, asimismo, las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados igualmente al Instituto Social de la Marina; y, finalmente, el Real Decreto 1085/2008 ha ampliado los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Región en 1999 en materia de gestión de formación profesional ocupacional.

Actividad normativa

Leyes

La actividad legislativa desarrollada en la Comunidad Autónoma de Murcia en el 2008 no produjo sus primeros resultados hasta el segundo trimestre del año. Fue en abril cuando la Asamblea Regional aprobó dos importantes leyes: la *Ley 1/2008, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia*; y la *Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

Mediante la primera de ellas se procede a una ambiciosa reforma de la Ley reguladora del Estatuto de los Consumidores y Usuarios, pues modifica la redacción de veinticinco artículos e incorpora un título nuevo (el IV), relativo a «la Administración Local en la defensa y protección de los consumidores y usuarios», además de una nueva Disposición final. Tan amplia es la reforma producida que la Disposición final primera de la nueva Ley «habilita al Consejo de Gobierno para que en el plazo de un año elabore un Texto refundido de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, al que se incorporen las modificaciones que en su texto ha introducido la presente ley, regularizando, aclarando y armonizando ambas disposiciones».

La Ley aprobada tiene tres objetivos fundamentales: en primer lugar, reforzar el papel de las asociaciones de consumidores y usuarios como cauce natural de la representación, participación y consulta de los consumidores y usuarios; en segundo término, ampliar y precisar los derechos de los consumidores y usuarios, así como los instrumentos administrativos para su protección; y, en tercer lugar, potenciar el papel de las administraciones locales en este ámbito.

Conviene poner de manifiesto que la Ley deja tras de sí un largo y laborioso proceso de elaboración en el seno del Gobierno y la Administración. El entonces «Anteproyecto de Ley para la modernización e impulso para la protección de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia», aprobado tras un estimable y ambicioso trabajo preparatorio de la Dirección General de Consumo, fue objeto de diversas críticas por parte del Consejo Jurídico, la mayoría de las cuales fueron aceptadas por el Gobierno. La crítica más general –que es de las pocas no aceptadas– hace referencia a que «la importancia de la reforma acometida hubiera

requerido la redacción de una norma sustitutoria de la vigente Ley 4/1996»; y entre las más concretas, cabe citar, a título de ejemplo, la relativa a la necesidad de eliminar la inclusión del turista en el listado de colectivos que se encuentran en un posición de inferioridad o indefensión, la de suprimir la limitación prevista sobre la legitimación procesal para la defensa de los intereses generales, colectivos o difusos o la de respetar la autonomía organizativa municipal en relación con los órganos consultivos de consumo (Dictamen 95/2007, de 2 de julio).

La segunda norma legal antes mencionada, la de carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tiene por objeto regular la planificación, proyección, financiación, construcción, conservación, explotación y uso de las carreteras cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia, las cuales se incluyen como anexo en el catálogo de carreteras. Ello se produce en desarrollo del art. 10 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma, y sobre las carreteras cuyo itinerario discurra íntegramente en el territorio de la Región de Murcia.

No estamos, sin embargo, ante una Ley enteramente nueva, pues lo que supone, más bien, es una actualización necesaria de la regulación contenida en la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de análogo título, a la que deroga. De ella destaca la labor de planificación: se regula el Plan de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; se crea la Junta Regional de Carreteras y Seguridad Vial, a fin de garantizar la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas; y se prevé la elaboración de los planes de seguridad vial, hasta ahora no contemplados en la normativa regional.

Del resto de la –escasa– normativa legal aprobada este año 2008, cabe destacar, por su indudable relevancia institucional, la *Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia*, objeto de de amplio comentario en un apartado anterior, así como, por su trascendencia económica, las dos leyes anuales de carácter financiero: la *Ley 7/2008, de 26 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas en materia de Tributos Cedidos, Tributos Propios y Tasas Regionales para el año 2009*; y la *Ley 8/2008, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2009*.

Las demás leyes tienen reducida trascendencia. Se trata de la *Ley 3/2008, de 3 de julio, de modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia*, que se limita a cambiar la redacción del art. 60, relativo a infracciones graves, en aplicación del Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General de Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, según el cauce previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; la *Ley 4/2008, de 10 de octubre, de Adaptación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia a la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, de tan solo tres artículos, además de varias disposiciones complementarias; y la *Ley 5/2008, de 13 de noviem-*

bre, por la que se extingue la Cámara Agraria de la Región de Murcia, y que se apoya en la Ley estatal 18/2005, de 30 de septiembre, que deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecían las bases del régimen jurídico de las cámaras agraria y se exigía que en cada provincia existiera una cámara agraria con ese ámbito territorial.

Reglamentos

Por lo que hace a producción reglamentaria, la nota más destacada es el predominio absoluto de la materia educativa. Se han aprobado nada menos que ocho decretos, amén de varias órdenes, al respecto. De todas estas disposiciones cabe mencionar de forma especial al *Decreto 56/2008, de 11 de abril, de creación de centros integrados de formación profesional de la Región de Murcia*, y al *262/2008, de 5 de septiembre, por el que se establece el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

Otros campos materiales objeto de atención son el sanitario (*Decretos 15/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, y *198/2008, de 11 de julio, por el que se desarrolla la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad del tabaco, en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*); el agrícola-ganadero (*Decretos 14/2008, de 25 de enero, por el que se establece la Ordenación de las Explotaciones Cunícolas de la Región de Murcia*, y *55/2008, de 11 de abril, por el que se regula la acreditación de las entidades colaboradoras que elaboren solicitudes de ayuda de la Política Agraria Común y la utilización del programa informático Démeter facilitado por la Consejería de Agricultura y Agua*); el de televisión (*Decretos 31/2008, de 14 de marzo, por el que se crea y regula el registro de concesionarios de televisión digital terrestre de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se atribuyen competencias de inspección y sancionadoras en materia de televisión digital por ondas terrestres*, y *68/2008, de 25 de abril, por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo para la transición a la televisión digital terrestre*); el de vivienda (*Decreto 86/2008, de 9 de mayo, por el que se modifica el Decreto 41/2005, de 30 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 2005-2008, modificado parcialmente por Decreto 192/2006 de 22 de septiembre*, y *139/2008, de 6 de junio, por el que se regulan en el Plan regional de vivienda 2007-2010, la vivienda protegida de precio limitado y la adquisición protegida de suelo*); el de juego (*Decreto 72/2008, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*); el laboral (*Decretos 284/2008, de 19 de septiembre, por el que se regula la competencia para resolver los expedientes sancionadores sobre infracciones en el orden social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, y *474/2008, de 5 de diciembre, sobre publicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales y creación de un Registro Público Regional de dichas sanciones*) y el financiero (*Decreto 40/2008, de 4 de abril, por el que se regula el procedi-*

miento para acreditar la deducción autonómica en el impuesto sobre la renta de las personas físicas por inversiones en dispositivos domésticos de ahorro de agua).

Las demás disposiciones reglamentarias aprobadas este año miran directamente a la Administración: bien a su estructura, como es el caso de los numerosos decretos comentados en un apartado anterior, bien a su identidad y actuación publicitaria, como sucede con los *Decretos 30/2008, de 14 de marzo de 2008, por el que se aprueba la Identidad Corporativa del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Manual que la desarrolla y se regula el uso de los símbolos gráficos corporativos*, y *436/2008, de 14 de noviembre, por el que se establecen las medidas para la coordinación de las actividades publicitarias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

Relaciones de colaboración y de conflicto

Conflictividad no jurisdiccional

El objeto más evidente de la conflictividad no jurisdiccional que Murcia ha mantenido durante el año 2008 con los demás entes territoriales lo ha sido, una vez más, el agua. No corresponde a estas páginas dar cuenta del pormenor de tales tensiones o relaciones de conflicto, más propio de una crónica periodística que de un informe jurídico, pero sí procede que reseñemos aquí, siquiera sea de manera sucinta, sus rasgos más básicos.

Por lo que respecta a las relaciones de la Comunidad Autónoma de Murcia con el Estado, es obligado decir que la tensión existente en los años inmediatos ha disminuido tras la formación por el Presidente Rodríguez Zapatero de un nuevo Gobierno central, una vez celebradas las elecciones generales del 9 de marzo. En concreto, la noticia de la sustitución de Cristina Narbona por Elena Espinosa al frente del Ministerio de Medio Ambiente ha sido recibida en todos los ámbitos de la vida murciana, institucionales y no institucionales, con indisimulado alivio y aun como el síntoma de un cierto cambio de criterio por parte del Gobierno Zapatero en su anterior política hidráulica. De hecho, a la anterior falta de sintonía entre las autoridades murcianas y el equipo ministerial precedente ha seguido un clima distendido que posibilita unas relaciones ahora mucho más fluidas, incluso en el terreno de la comunicación personal, al tiempo que la filtración de determinadas noticias según las cuales los nuevos responsables del Ministerio tendrían en estudio ciertas soluciones trasvasistas (para ser más exactos, la posibilidad de construir un trasvase al Segura desde el Tajo-Medio, a la altura del pantano de Valdecañas, en Extremadura) parece que vendría a confirmar ese giro en la anterior política del Gobierno sobre déficits hídricos al que nos referíamos hace un momento.

Las relaciones de conflicto habidas con las otras Comunidades Autónomas, también a cuenta del agua, han tenido un doble escenario. Por una parte, la noticia de la solicitud hecha por la Generalidad de Cataluña al Ejecutivo central para que éste posibilite la transferencia de determinados recursos hídricos desde el Segre (afluente del Ebro) al Llobregat a fin de garantizar el abastecimiento de agua a la

ciudad de Barcelona generó el esperable malestar en una Comunidad, como la de Murcia, que ha debido padecer en los últimos tiempos la utilización de conocidas argumentaciones antitrasvasistas –casi toda una filosofía sobre el tema– en contra de sus intereses. La solución finalmente adoptada por el Gobierno (recurso a la fórmula de la compra de derechos de agua y realización de las obras de prolongación del minitrasvase del Ebro a Cataluña, ampliado ahora con la conexión Tarragona-Barcelona para permitir así la adquisición de los excedentes que resten a los regantes del Consorcio de Aguas de Tarragona) ha terminado pacificando, no obstante, este enfrentamiento al facilitar al Gobierno la posibilidad de afirmar que, con estas obras, no se está en presencia de un trasvase en sentido estricto, y permitir sin embargo a las Comunidades «trasvasistas» sostener que con dicha salida se sienta un precedente beneficiosos para la defensa de sus posiciones.

Por otra parte, el inicio de la tramitación en la Cortes Generales de la Propuesta de Estatuto de Castilla-La Mancha, en octubre de este año, ha condicionado las relaciones entre la Comunidad de Murcia y esta última Comunidad Autónoma. Las referencias de la Disposición Transitoria primera del citado texto al trasvase Tajo-Segura, fijando incluso fecha de caducidad para éste, unidas a otras normas también afectantes a la actual disponibilidad por parte del Estado sobre los caudales del Tajo, así lo hacen entendible. Con todo, es obvio que la existencia de este conflicto no ha afectado a otros aspectos de las relaciones entre ambas Comunidades y que su salida dependerá no tanto de los movimientos y estrategias que desplieguen las regiones implicadas en él (pese a que aquí hayamos asistido a un hecho singular, cual es la formación de alianzas constituidas en torno a un eje «regional» y capaces de pasar por encima del eje ideológico o «partidista»: Barreda-Cospedal en el caso de Castilla-La Mancha, PP murciano-PSORM, en el caso de Murcia) cuanto de los acuerdos a que logren llegar los dos partidos mayoritarios en el Estado. El año 2008 se ha cerrado con la llegada de noticias que hablan de la posibilidad de que dicho pacto pudiera pasar por la conservación en el texto estatutario manchego de los enunciados más conflictivos (la fijación del año 2015 como fecha final del trasvase, sobre todo) llevados ahora al preámbulo de dicha norma o planteados en términos de mera aspiración. Ello ha provocado la lógica reacción del Gobierno y de la oposición de la Comunidad Autónoma de Murcia, los cuales (según ha trascendido a la opinión pública; vid. «La Verdad» del 8 de diciembre) podrían estar trabajando para presentar, en su caso, en la Asamblea regional murciana una Proposición de Ley –respaldada de modo conjunto por PP y PSOE– tendente a ejercer la iniciativa autonómica ante el Congreso de los Diputados en demanda de una norma que modifique la Ley del Plan Hidrológico Nacional para –amén de otras previsiones– asegurar la continuidad del trasvase Tajo-Segura o, caso contrario, fijar las oportunas indemnizaciones a las Comunidades perjudicadas con su cancelación o limitación.

Conflictividad jurisdiccional

a) Durante 2008 no ha habido actividad alguna en aquellos recursos de inconstitucionalidad en los que es parte la Comunidad Autónoma de Murcia; ni en el planteado por el Gobierno central contra la Ley del Suelo de esta Comunidad, pese a que el mismo data del año 2001, ni tampoco en los dos recursos interpuestos en

su día por la Comunidad Autónoma murciana contra sendas modificaciones del Plan Hidrológico Nacional (Real Decreto-ley 2/2004 y Ley 11/2005). Las noticias que apuntaban a la posibilidad de que el Tribunal Constitucional terminara dictando sentencia antes de concluir el año sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, proceso en el que la Comunidad Autónoma de Murcia también es parte, tampoco se han confirmado.

Por lo demás, la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma de Murcia, convocada al amparo de lo previsto en el art. 33.2 de la LOTC con el fin de superar las diferencias surgidas en su día sobre la constitucionalidad del apartado a) del art. 60 de la Ley 7/2007, para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y de Protección contra la Violencia de Género, ha concluido con el acuerdo según el cual Murcia acepta modificar la citada ley en los términos que ya vimos al ocuparnos de la actividad normativa de esta Comunidad, lo que significa que el recurso de inconstitucionalidad en el que tal desacuerdo podría haber desembocado ha quedado asimismo sin objeto.

En consecuencia, la escasa conflictividad jurisdiccional en la que ha estado implicada durante este año la Región de Murcia ha discurrido a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) En concreto, en este año han concluido con fallo desestimatorio dos de los recursos interpuestos por esta Comunidad durante 2007 contra actuaciones del Estado de los que dábamos cuenta en el Informe anterior:

a) Por el primero de ellos, Murcia impugnó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tanto el acuerdo de constitución del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia creado por la Ley 39/2006 (por considerar que el Estado había aprovechado la indeterminación en la que la Ley dejaba el número de miembros que le corresponden en dicho Consejo para hacer del mismo un órgano de composición casi paritaria) como la decisión de éste aprobatoria de su Reglamento interno (al estimar Murcia que el régimen de adopción de acuerdos previsto en el mismo no contemplaba la exigencia de mayorías cualificadas, únicas capaces de asegurar, a su juicio, el consenso requerido por la Ley en atención a los fines a los que ésta apunta). Ahora la Sentencia de 24 de septiembre de 2008, de la citada Sala de la Audiencia Nacional, desestima ambas pretensiones al considerar que el Estado ha respetado, pese a bordearlo, el único límite que la Ley 39/2006 le imponía, que es el de no impedir que los representantes de las Comunidades Autónomas tengan mayoría en el Consejo, y por entender que la exigencia de unanimidad y aun de simples mayorías reforzadas que pretende la demandante no encuentra ningún encaje en la citada Ley 39/2006, a la que apela.

b) El segundo de los recursos antes aludidos lo planteó la Comunidad Autónoma de Murcia, en octubre de 2007, también ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, contra la Resolución de 30 de julio del Ministerio de Fomento por la que éste aprobaba definitivamente el Estudio informativo del Proyecto de la Línea de Alta Velocidad (AVE) que debe unir Madrid con el Levante español. El interés del proceso residía en que la causa de la impugnación alegada por la Comunidad Autónoma de Murcia era el incumplimiento por parte del Estado del Acuerdo de 8 de enero de 2001, alcanzado ese

día entre el Ministro de Fomento, Álvarez Cascos, y los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha, y referido a dicho trazado de alta velocidad. Ello abría, como es lógico, interesantes preguntas sobre el valor jurídico y la capacidad de vincular que quepa atribuir a este tipo de acuerdos, cuestiones todas ellas cuyo interés excedía del caso concreto y a las que la Audiencia Nacional ha respondido en su Sentencia de 17 de octubre de 2008 considerando que «*el Acuerdo de 8 de enero de 2001 no reúne los requisitos que la Ley contempla para los Convenios... Más bien* –añade– *su naturaleza debería rastrearse en el apartado 4 del art. 6 de la Ley 30/1992, en el que se alude a los Protocolos Generales, en cuanto el meritado Acuerdo contempla orientaciones o pautas de carácter general sin una precisa concreción que conlleve una posible reacción por incumplimiento a favor de las partes interesadas*».

c) Ello aparte, la Comunidad Autónoma de Murcia ha interpuesto ante la Audiencia Nacional el 21 de noviembre de 2008 recurso contra la Resolución del Ministro de Economía y Hacienda, de 23 de septiembre de dicho año, por la que se deniega la concesión de un anticipo de tesorería a la Comunidad murciana, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 12/2005, de aprobación de determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria. El mencionado anticipo a cuenta de la liquidación definitiva fue solicitado por la Directora General de Presupuestos y Finanzas de la Comunidad el 27 de junio con apoyo en el art. 1 del citado Decreto-ley, el cual establece que «*con el fin de acercar la financiación de las comunidades autónomas... a la recaudación real de los tributos cedidos, se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que, a solicitud de aquéllas, y transcurridos al menos seis meses del ejercicio, acuerde la concesión por el Tesoro de anticipos de tesorería a cuenta de la liquidación definitiva de los tributos cedidos y del Fondo de suficiencia. Dichos anticipos podrán alcanzar el importe de hasta el cuatro por ciento de la base de cálculo utilizada para la fijación inicial de las entregas a cuenta por tributos cedidos y Fondo de suficiencia del ejercicio en el que se soliciten...*». La Resolución del Ministro ahora recurrida lo denegó por considerar que no se cumplen las circunstancias para la aplicación del mencionado precepto al ser los importes recaudados a fecha 23 de septiembre inferiores a los previstos en el momento de la presentación de los Presupuestos, con lo cual la liquidación de la financiación del ejercicio actual pudiera resultar negativa.

El Estado, a su vez, ha recurrido en dos oportunidades determinadas disposiciones de la Comunidad Autónoma, encontrándose ambos procedimientos en tramitación.

De un lado, el 6 de marzo de 2008 el Ministerio de Educación y Ciencia ha impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia los Decretos 286 y 291/2007, de la Comunidad Autónoma de Murcia, por los que la misma establece los currículos de la Educación Primaria y Secundaria Obligatoria para su territorio, al estimar que en ellos existen divergencias no justificadas con la normativa básica del Estado contenida en la Ley Orgánica 2/2006 (LOE) y en el Real Decreto 1513/2006.

Por otra parte, con fecha 30 de julio de 2008, la Confederación Hidrográfica del Segura ha recurrido también ante el Tribunal Superior de Justicia la Orden de

la Consejería de Agricultura y Agua de 27 de mayo, de creación del precio público a aplicar por el ente público del agua de la Región de Murcia por abastecimiento de agua potable en alta procedente de la planta desaladora de Escombreras. Estima el Abogado del Estado que, dado que el agua desalada forma parte del dominio público hidráulico estatal, según establece el art. 2.e) de la Ley de Aguas, resulta evidente que la fijación por una Comunidad Autónoma de un supuesto precio público sobre la misma altera el régimen constitucional de competencias. Entiende, asimismo, que el aprovechamiento del dominio público consistente en el uso del agua desalada constituye el hecho imponible de un tributo que se denomina tasa, según el art. 2 de la Ley General Tributaria –no un precio público, como se pretende– y, en consecuencia, está sujeto, de acuerdo con el art. 133 de la C.E., al principio de reserva de ley.

Relaciones de colaboración. Convenios

Niveles y contenidos normales por lo que respecta a la actividad convencional de la Comunidad Autónoma de Murcia durante 2008. Como suele suceder en este concreto ámbito, ningún convenio ha celebrado la Región de Murcia con otra u otras Comunidades Autónomas y, dentro de los contraídos con el Estado, tan sólo destacar la existencia de un paquete de Convenios de Colaboración –hasta tres– suscritos entre esta Comunidad Autónoma y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en el marco del Plan Avanza, uno de ellos para el desarrollo del Programa Pyme Digital, otro para el desarrollo del Programa Ciudades Digitales Electrónicas y el último para el desarrollo del Programa Ciudadanía Digital (todos ellos son de fecha 23 de septiembre de 2008, y pueden verse en los *BORM*. núms. 230 y 231, de 2 y 3 de octubre). Con el Instituto de la Mujer también se han establecido Convenios para el desarrollo del Programa «Clara 2008» (con fecha 26 de mayo y publicidad en el *BORM.* núm. 138) y «sobre programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres» (1 de Agosto, *BORM.* núm. 219). Finalizando el año, y sin publicidad aún en el *BORM.*, la Comunidad ha firmado un Convenio con el Ministerio de Educación para cofinanciar 635 nuevas plazas de primer ciclo de Educación Infantil (menores de tres años); la aportación del Ministerio es de 3,9 millones de euros y la Comunidad y los Ayuntamientos contribuirán con una cantidad equivalente.

En otro orden de cosas, la Comunidad Autónoma de Murcia ha protagonizado determinadas iniciativas dirigidas a habilitar o dinamizar ciertos instrumentos de colaboración, existentes o imaginables, dentro del Estado de las Autonomías. En concreto, el Presidente Valcárcel ha planteado, durante su intervención en los cursos de verano de la Universidad Complutense, la conveniencia de crear foros intercomunitarios y fórmulas de colaboración entre Comunidades Autónomas que permitan que los problemas de éstas puedan ser debatidos por ellas sin la tutela del Estado. Asimismo, el 28 de noviembre de 2008 ha dirigido sendas cartas al Presidente del Gobierno y al Presidente del Senado instándoles a no dejar de convocar este año el debate sobre el Estado de las Autonomías, foro que lleva años sin reunirse y que la actual situación económica hace doblemente interesante que opere como escenario en el que las distintas Comunidades Autónomas puedan hacer oír su voz sobre los muy variados problemas que la crisis les genera.

La Comunidad Autónoma de Murcia y la Unión Europea

En el año que ahora concluye, la Unión Europea ha prestado una atención singular al tema de la escasez de agua y la sequía en el territorio de la Unión, razón por la cual Murcia ha debido llevar también a este escenario la defensa de sus tesis, aunque lo haya hecho con desigual fortuna. Durante los meses de abril y mayo participó activamente en los trabajos desarrollados por el Consejo Económico y Social Europeo para informar el documento base elaborado por la Comisión Europea sobre dicho tema. Y en dicha sede, estrictamente consultiva, logró que parte de sus posiciones trasvasistas pasaran al texto aprobado por el Consejo el 30 de mayo. No obstante, el Informe finamente adoptado por el Pleno del Parlamento Europeo en su sesión de 9 de octubre se ha mostrado contrario a la utilización de los trasvases, a los que considera tan sólo como «la última opción» en la solución de los problemas creados por el déficit de agua, ateniéndose así a la postura inicialmente mantenida por la Comisión Europea en el documento base antes mencionado.

Por lo demás, el Presidente Valcárcel ha participado en los debates de la XX Asamblea de la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa celebrada en Nápoles el pasado 18 de septiembre. El tema central de dicha Asamblea era la contribución de las regiones a un *Proceso de Barcelona* reforzado, y en ese marco Valcárcel se mostró partidario de la creación de una Asamblea de Regiones y Entes Locales Euromediterráneos (ARLEM) como instrumento eficaz para fomentar las relaciones euromediterráneas, objetivo prioritario del citado *Proceso de Barcelona*. En esta misma línea, el Comité de las Regiones ha solicitado en un reciente dictamen la constitución de dicha Asamblea para que actúe como órgano consultivo en el seno de la futura gobernanza del *Proceso de Barcelona*, la Unión por el Mediterráneo. Durante la Cumbre Euromediterránea celebrada en Marsella los días 3 y 4 de noviembre los Ministros de Asuntos Exteriores aceptaron esa propuesta.

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-I-2008 y el 31-XII-2008:

Grupo parlamentario popular: 28 (por expulsión, a finales de 2007, de un diputado, que pasó a integrarse en el Grupo mixto)

Grupo parlamentario socialista: 15

Grupo parlamentario mixto (un diputado de IU, más un diputado procedente del Grupo popular): 2

Estructura del Gobierno

Entre el 1 de enero y el 25 de septiembre de 2008:

Presidente: Ramón Luís Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 12

Hacienda y Administración Pública: María Pedro Reverte García

Presidencia: Juan Antonio de Heras Tudela

Economía, Empresa e Innovación: Inmaculada García Martínez

Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá

Obras Públicas, Vivienda y Transportes: José Ballesta Germán

Sanidad: Ángeles Palacios Sánchez

Educación, Ciencia e Investigación: Juan Ramón Medina Precioso

Empleo y Formación: Constantino Sotoca Carrascosa

Política Social, Mujer e Inmigración: Joaquín Bascuñana García

Turismo y Consumo: José Pablo Ruiz Abellán

Cultura, Juventud y Deportes: Pedro Alberto Cruz Sánchez

Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio: Benito Javier Mercader León

Entre el 25 de septiembre y el 31 de diciembre de 2008:

Presidente: Ramón Luís Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia y Administraciones Públicas: María Pedro Reverte García

Economía y Hacienda: Inmaculada García Martínez

Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá

Política Social, Mujer e Inmigración: Joaquín Bascuñana García

Sanidad y Consumo: Ángeles Palacios Sánchez

Obras Públicas, y Ordenación del Territorio: José Ballesta Germán

Educación, Formación y Empleo: Constantino Sotoca Carrascosa

Cultura y Turismo: Pedro Alberto Cruz Sánchez

Universidades, Empresa e Investigación: Salvador Marín Hernández

Tipo de Gobierno

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 28 diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

El mismo suplemento núm. 5 del BORM núm. 225, de 26 de septiembre de 2008, en el que se publica el Decreto del Presidente núm. 26/2008, de 25 de septiembre, de Reorganización de la Administración Regional, cuyo texto reduce el número de Consejerías de 12 a 9, ha procedido a dar publicidad a los Decretos de la Presidencia núms. 27/2008 a 36/2008, todos ellos también de 25 de septiembre, por los que se cesa a la totalidad de los Consejeros del equipo anterior excepto a los responsables de las Consejerías de Agricultura y Agua y de Política Social, Mujer e Inmigración, cuya denominación y cuyos titulares no sufren cambios.

En el citado BORM se incluyen, asimismo, los Decretos de nombramiento de los siete nuevos Consejeros que, junto a los dos arriba mencionados que permanecen, pasan a integrar el nuevo Consejo de Gobierno (vid. Decretos de la Presidencia núms. 37/2008 a 43/2008). Con todo, la continuidad de este equipo respecto del equipo anterior es manifiesta, toda vez que ocho de los nueve Consejeros que ahora lo integran ya formaban parte del anterior Gobierno Regional, cambiando en este momento tan sólo sus responsabilidades o la estructura y cometidos de la Consejería que pasan a ocupar. Únicamente Salvador Marín, encargado de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, supone una incorporación novedosa al Ejecutivo murciano.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones más importantes

Debate sobre el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013. Comparecencia de la Consejera de Economía, Empresa e Innovación. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 16; sesión de 20 de febrero de 2008).*

Debate sobre el Decreto de autorización de implantación de enseñanzas oficiales universitarias y de creación de Centros en las Universidades de la región. Comparecencia del Consejero de Educación, Ciencia e Investigación. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 20; sesión de 16 de abril de 2008).*

Debate monográfico sobre calidad y seguridad en el empleo en la Región de Murcia. Comparecencia del Consejo de Gobierno a través del Consejero de Empleo y Formación, a solicitud del Grupo socialista. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 21; sesión de 21 de mayo de 2008).*

Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno. Se trata del llamado *Debate sobre el estado de la Región* a cuya celebración obliga el artículo 170.1 del Reglamento de la Cámara. Como consecuencia del mismo fueron presentadas distintas propuestas de resolución, de algunas de las cuales damos cuenta más adelante. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm.26; sesión de 11 y 12 de junio de 2008).*

Debate sobre las medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno regional para paliar la actual crisis económica. Comparecencia del Presidente Valcárcel. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 27; sesión de 10 de septiembre de 2008).*

Debate sobre el Plan de Uso racional del Medicamento 2008-2010. Comparecencia de la Consejera de Sanidad y Consumo. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 29; sesión de 1 de octubre de 2008).*

Debate sobre evaluación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 30; sesión de 8 de octubre de 2008).*

Resoluciones de 13 de febrero de 2008, aprobadas por el Pleno de la Cámara y relativas al Plan Regional sobre Drogas por las que se proponen programas e iniciativas destinados a potenciar y activar diversas medidas contempladas en este Plan. *(BOARM. núm. 23, de 19 de febrero de 2008).*

Moción de 20 de febrero de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Gobierno regional para que elabore una Ley en materia de ordenación del alum-

brado y de prevención de la contaminación lumínica. *(BOARM. núm. 24, de 24 de marzo de 2008).*

Moción de 18 de abril de 2008 sobre medidas en relación con el trasvase del Ebro a Barcelona, autorizado por el Gobierno de la nación en abril de 2008. *(BOARM. núm. 30, de 30 de abril de 2008).*

Moción de 22 de abril de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore una nueva Ley de habitabilidad y accesibilidad que responda a las demandas actuales. *(BOARM. núm. 30, de 30 de abril de 2008).*

Moción de 7 de mayo de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a la consecución de un convenio con el Gobierno de la nación para la extensión y generalización de la red de escuelas infantiles en el tramo de 0 a 3 años. *(BOARM. núm. 31, de 13 de marzo de 2008).*

Moción de 14 de mayo de 2008, sobre apoyo al Sindicato Central del Trasvase tajo-Segura en la compra de derechos de agua en la cuenca del río Tajo a través de los bancos de agua. *(BOARM. núm. 32, de 20 de marzo de 2008).*

Resoluciones de 21 de mayo de 2008, consecuencia del debato monográfico sobre calidad y seguridad en el empleo, por las que la Asamblea regional insta al Consejo de Gobierno para que adopte determinadas decisiones referidas a dicha materia. *(BOARM. núm. 33, de 4 de junio de 2008).*

Resolución de 12 de junio de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a continuar en sus reivindicaciones ante el Gobierno de la nación sobre revisión del actual Sistema de Financiación Autonómica a fin de que éste tenga en cuenta el crecimiento de población. *(BOARM. núm. 35, de 19 de junio de 2008).*

Resolución de 12 de junio de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que solicite al Gobierno de la nación la firma de un Acuerdo cofinanciado por la Seguridad en el que se contemple la creación de nuevas estructuras y el incremento de plantillas. *(BOARM. núm. 35, de 19 de junio de 2008).*

Resolución de 12 de junio de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que exija al Gobierno de la nación la recuperación de un Pacto Nacional sobre Agua como el conseguido en el año 2001 y que asuma las recomendaciones del Comité de las Regiones modificando la política hidrológica seguida en los últimos años. *(BORM. núm. 35, de 19 de junio de 2008).*

Resolución de 12 de junio de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a elaborar un nuevo Mapa Sanitario de la Región. *(BOARM. núm. 35, de 19 de junio de 2008).*

Resolución de 12 de junio de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, a su vez, inste al Gobierno de la nación a fin de que asegure la financiación del cincuenta por ciento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. *(BOARM. núm. 35, de 19 de junio de 2008).*

Resolución de 12 de junio de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que demande ante el Órgano de negociación multilateral el incremento sustancial de fondos destinados a la nivelación de servicios y compensación interterritorial. *(BORM. núm. 35, de 19 de junio de 2008).*

Declaración institucional aprobada por la Diputación Permanente sobre Manifiesto político de apoyo al Decálogo aprobado por el Comité de Crisis de la cuenca del Segura. *(BOARM. núm. 37, de 30 de julio de 2008).*

Moción de 24 de septiembre de 2008, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a continuar con los trabajos que permitan conocer la situación actual de la pobreza y la exclusión social en la Región y concluyan en la elaboración de un Plan Regional de Inclusión Social. *(BOARM. núm. 42, de 1 de octubre de 2008).*

Moción de 22 de octubre de 2008, sobre adhesión a la Plataforma para la Señalización de los Puntos Negros o Tramos Peligrosos. *(BOARM. núm. 45, de 28 de octubre de 2008).*

Moción de 22 de octubre de 2008, por la que la Asamblea regional insta al Consejo de Gobierno a que, a su vez, inste al Gobierno de la nación para que instale un Sistema Integrado de Vigilancia Exterior en la costa de la Región de Murcia e incremente el número de efectivos en la costa para evitar el tráfico ilegal de personas por las mafias. *(BOARM. núm. 45, de 28 de octubre de 2008).*

Moción de 29 de octubre de 2008, sobre elaboración de un Plan de Movilidad interna y accesibilidad al Valle de Escombreras. *(BOARM. núm. 47, de 11 de noviembre de 2008).*

Reformas del reglamento parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del reglamento

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 24 de septiembre de 2008, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento de la Cámara, por la que se regula el procedimiento para la designación de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional conforme a lo previsto por el artículo 184.7 a) del Reglamento del Senado. *(BOARM. núm. 49, de 19 de noviembre d 2008).*

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 19 de noviembre de 2008, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 207 del Reglamento de la Cámara, por la que se regula el procedimiento para la imposición de la sanción prevista en el artículo 23 del Reglamento de la Asamblea. *(BOARM. núm. 41, de 29 de septiembre d 2008).*

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Por Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, se ha incorporado esta figura al entramado institucional de la Comunidad Autónoma murciana. La citada Ley de creación ha dispuesto su entrada en vigor

el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región (BORM núm. 273, de 24 de noviembre) y ha mandatado a la Asamblea Regional que, a partir de esta fecha, inicie el procedimiento para el nombramiento del primer Defensor del Pueblo regional. No obstante, la coincidencia de todos estos trámites con el final del año 2008 ha determinado que la institución no tenga todavía actividad en el tiempo que reseña esta crónica.

El Consejo Consultivo de la Región de Murcia ha emitido 219 dictámenes a lo largo del presente año: 6 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 0 sobre proyectos de decretos legislativos, 34 sobre proyectos de reglamento y 179 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

NAVARRA

Martín Mª Razquin Lizarraga

Aspectos generales

Tras las elecciones de 2007 el panorama político de Navarra parecía problemático, dada la constitución de un Gobierno en minoría parlamentaria, tras la investidura del Presidente Sr. Sanz con la abstención del PSN/PSOE y formación de un gobierno de coalición entre UPN y CDN. Así los acontecimientos parecían a primera vista alentar dicha situación de debilidad política gubernamental y de protagonismo parlamentario, situación que sin embargo ha sufrido un giro notable a causa de diversos acontecimientos. El primero de ellos las elecciones generales de 9 de marzo de 2008 donde se repiten, a grandes rasgos, las líneas básicas de anteriores comicios generales con similares resultados electorales en el reparto de escaños, a pesar de que por algunos se pronosticara un descenso electoral del PSN/PSOE por su posición en el verano de 2007 con motivo de la elección del Presidente del Gobierno de Navarra. Sin embargo el PSN-PSOE ha conseguido más votos que en 2004, lo que se interpreta como el cierre de la situación precedente de este partido tras la formación del Gobierno de Navarra. El segundo acontecimiento es la ruptura de relaciones entre UPN y PP, que supone la refundación del PP en Navarra y la salida de UPN de diversos cargos públicos (principalmente en Madrid y Bruselas), que por el contrario lleva a un clima de mayor sintonía entre el Gobierno de Navarra y el PSN/PSOE. El tercer momento se puede cifrar a partir de la crisis financiera y económica general y las palabras del Presidente del Gobierno de la Nación Sr. Rodríguez Zapatero de colaboración de su partido en la aprobación de presupuestos autonómicos y municipales, posición que se ha mantenido en Navarra como puede verse en la aprobación de los presupuestos generales de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona. Finalmente, no cabe olvidar, desgraciadamente, que sigue viva la amenaza terrorista de ETA que ha tenido diversas actuaciones en Navarra.

Las elecciones generales de 9 de marzo de 2008

El resultado de las elecciones generales de 2008 sigue en Navarra la misma tónica que las anteriores del año 2004. De nuevo UPN-PP se alzan con la victoria y les corresponden dos diputados y tres senadores. PSN-PSOE queda en segundo lugar, con dos diputados y un senador. Y en tercer lugar se mantiene NABAI con una diputada. Por otra parte, estos tres partidos o coaliciones electorales ven incrementados sus votos respecto al año 2004, a pesar de que la participación fue algo inferior.

Lo más destacado es que en algún caso se planteó que estas elecciones eran una reválida de las elecciones forales del año anterior, donde NABAI superó en votos a PSN-PSOE y que podría darse un voto de castigo al PSN-PSOE por su actuación ante la formación del Gobierno de Navarra en el verano de 2007. Nada de ello se produjo, el PSN-PSOE consiguió unos datos históricos, nada menos que 115.837 votos, mientras que NABAI se quedó en 62.073 votos. Ello es fiel reflejo de la diversidad entre las elecciones generales y forales para el PSN-PSOE, dado que este partido había obtenido en 2007, 74.158 votos. Por su parte NABAI ha visto reducidos sus votos, dado que en las elecciones forales de 2007 había logrado un total de 77.872 votos. Todo ello permite observar el distinto comportamiento electoral en unas u otras elecciones.

La ruptura UPN-PP: reaparición del PP en Navarra

El acontecimiento político más relevante es la ruptura de relaciones entre UPN y PP. Tras las elecciones de mayo de 2007 al Parlamento de Navarra se produjo la intervención de los órganos centrales del PSOE a fin de que el PSN-PSOE no formara gobierno en Navarra con NABAI y se abstuviera en la votación como Presidente del Gobierno de Navarra del Sr. Sanz. Ello permitió la formación de un gobierno de coalición entre UPN y CDN sin mayoría parlamentaria.

A partir de este momento se produce un clima de entendimiento entre el Gobierno de Navarra y el PSN-PSOE y asimismo entre UPN y PSOE. No obstante, las elecciones generales de marzo de 2008 con el enfrentamiento electoral entre UPN-PP y PSOE fueron una pequeña brecha en ese nuevo clima de relación. La victoria electoral del PSOE hizo girar la posición de UPN hacia una actitud de menor enfrentamiento con el Gobierno de la Nación y poco a poco de mayor entendimiento. Paralelamente se empieza a mostrar un cierto distanciamiento entre UPN y PP. Esta nueva situación se precipita con motivo de la posición de UPN frente a los Presupuestos Generales del Estado. El mes de octubre es el momento trascendental en el entrecruzamiento de conversaciones, acusaciones y mensajes entre UPN y PP. Finalmente, UPN decide abstenerse en la votación de totalidad de los presupuestos generales del Estado, lo que provoca que el PP suspenda su relación con él y después se separe totalmente, iniciando el proceso de su refundación en Navarra.

Es preciso destacar que algunos han pretendido personalizar la ruptura en la figura del Presidente del Gobierno de Navarra y de UPN Sr. Sanz, a pesar de que en todo momento sus decisiones fueron refrendadas por una muy amplia mayoría de los órganos máximos de su partido. La personificación de la ruptura en el Presidente Sr. Sanz llevó incluso a la aprobación por el Gobierno de Navarra de un manifiesto de apoyo al Presidente en sesión de 24 de octubre de 2008. Se resalta este aspecto dado que el próximo año se celebrarán nuevas elecciones a cargos directivos dentro de UPN, habiendo anunciado el Sr. Sanz su intención de no presentarse a la reelección como presidente del partido.

La separación entre UPN y PP es total y PP ha creado su comisión constituyente de Navarra y ha inaugurado su nueva sede en Pamplona. Ambos partidos comienzan la guerra de cifras en cuanto a datos de conservación de afiliados, car-

gos y nueva afiliación. De forma resumida puede decirse que los cargos de ámbito externo (Parlamento Europeo y Cortes Generales) han pasado al PP de forma mayoritaria, mientras que los cargos internos en Navarra (Parlamento de Navarra y municipios) se han mantenido dentro de la formación de UPN. UPN ha perdido representatividad exterior, dado que el europarlamentario, dos diputados y dos senadores se han incorporado al PP, mientras que UPN sólo mantiene un diputado y una senadora. Por el contrario, el PP apenas tiene representatividad institucional en Navarra toda vez que no cuenta con ningún parlamentario foral y sólo en algún pequeño municipio (ninguno en Pamplona) algunos concejales se han afiliado al PP.

La reaparición del PP en Navarra se ha realizado con la aprobación de una declaración de principios que defiende el actual status de Navarra y propone la derogación de la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

Esta ruptura entre UPN y PP plantea diversas incógnitas entre las que se encuentra de forma inmediata la posición a adoptar ante la próxima convocatoria el año que viene de elecciones al Parlamento Europeo. Asimismo, se aventuran estudios electorales sobre su incidencia en las elecciones al Parlamento de Navarra, en definitiva, sobre la futura gobernabilidad de Navarra.

La crisis económica general

La crisis económica general también se ha comenzado a sentir de forma notable en Navarra, lo que se refleja especialmente en la presentación de diversos expedientes de regulación de empleo. Frente a dicha crisis el Gobierno ha contado con el apoyo de PSN-PSOE para aprobar diversas medidas que tienden tanto a paliarla como a reactivar la actividad económica. Con tal finalidad se aprueban, por un lado, el Plan Navarra 2012, de inversiones en dotaciones e infraestructuras públicas de Navarra en el período 2009-2011, y, por otro, las medidas adoptadas en forma de ley, principalmente las Leyes forales 18/2008, de 6 de noviembre, de medidas para la reactivación de la economía de Navarra 2009-2011, 21/2008, de 24 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para 2009 y su Ley foral de acompañamiento donde se establece una reducción de impuestos y la supresión material del impuesto del patrimonio.

Los partidos políticos: situación política y renovación de cargos directivos

En este año 2008 se han producido importantes renovaciones en los partidos políticos navarros. Por un lado, el fallecimiento del Secretario general del PSN-PSOE Sr. Chivite ha dado lugar a un cambio en dicho partido que ha elegido a un nuevo Secretario general Sr. Jiménez. Por otro, en CDN su líder Sr. Alli ha dado paso a un nuevo Presidente en la persona del Sr. Burguete. Y también en NABAI se han producido diversos movimientos en el sentido de establecer una mayor coordinación o unidad dentro de esta coalición electoral. El PP, tras su refundación en Navarra, ha elegido una comisión constituyente presidida por el senador Sr. Palacios. Finalmente, UPN tiene anunciado un congreso para el año

que viene en el que se renovarán los distintos cargos directivos del partido, con la novedad de que su presidente Sr. Sanz ha anunciado que no se presentará a la renovación y postula como sucesora a la Alcaldesa de Pamplona Sra. Barcina.

Por otra parte, la colaboración entre partidos políticos se ha acentuado entre UPN y PSN-PSOE también a nivel municipal, como ocurre en el Ayuntamiento de Pamplona con el pacto de los presupuestos para 2009. A finales de año UPN ha solicitado la baja o decretado la expulsión de concejales que han presentado moción de censura contra alcaldes del PSN-PSOE. Por otra parte, en los municipios cuyos órganos de gobierno se constituyeron bajo el pacto NABAI y PSN-PSOE se han producido diversas crisis, dando en algún caso, como Barañain, paso a un alcalde de UPN.

La amenaza terrorista de ETA

La organización terrorista ETA ha seguido atentando en España, a pesar de las importantes operaciones policiales que han llevado a la detención de diversos miembros u personas de apoyo a dicha organización. En Navarra destaca el atentado realizado con un coche bomba en la Universidad de Navarra, donde se produjeron daños materiales pero sin ninguna víctima ni heridos graves. También en Navarra se ha procedido a la detención de presuntos miembros o personas de apoyo a ETA.

En todos estos casos la condena de las instituciones de Navarra y de los ciudadanos navarros ha sido firme, tanto rechazando los atentados y condenando las acciones violentas de ETA como también señalando que ETA no va a cambiar el status político de la Comunidad Foral de Navarra.

Otros asuntos

Se ha producido la renovación de los órganos de dirección de Caja Navarra. Por ejemplo, el Parlamento de Navarra designó a cinco miembros de su Consejo General (BOPN núm. 39, de 29 de abril de 2008). Asimismo por el Parlamento y el Gobierno se han designado los miembros en representación para diversas instituciones o comisiones, entre los que destaca el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra. También el Parlamento ha elevado al Senado la propuesta de dos Magistrados para el Tribunal Constitucional.

Finalmente, la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra ha aprobado por una amplísima mayoría (20 votos favorables de sus 21 miembros) la renovación del Convenio con el Ministerio de Defensa para el polígono de tiro.

Actividad legislativa

En 2008 se han aprobado 22 leyes forales, es decir, cuatro leyes más que el año anterior, habiéndose incrementado la producción legislativa, bien es cierto que ello se debe principalmente a que este año 2008 se han aprobado tanto la Ley Fo-

ral de Presupuestos para 2008 como para 2009 con sendas leyes forales de acompañamiento que recogen las modificaciones tributarias correspondientes. No obstante su número, la mayoría de las leyes forales aprobadas son breves y de muy limitado alcance, tan es así que van dirigidas en muchos casos a la modificación de determinados aspectos aprobados en la anterior legislatura y que ahora son modificados por una nueva mayoría parlamentaria, de oposición al Gobierno, formada por PSN/PSOE, NABAI e IU. Sin embargo, conforme ha ido pasando el tiempo, principalmente tras las elecciones generales, el PSN/PSOE ha realizado una política de pactos con el Gobierno de UPN/CDN, ahora en minoría, a fin de lograr la aprobación de determinadas leyes forales, principalmente, las de índole presupuestaria, de reactivación económica y de medidas tributarias que han contado todas ellas con el pacto previo entre el Gobierno y el PSN/PSOE. El segundo semestre del año ha sido prolijo en la aprobación de medidas económicas que han tenido bien presente la crisis económica general, también incidente en Navarra, y han sido aprobadas con una gran mayoría a raíz de la posición de pacto del PSN/PSOE con el Gobierno de Navarra.

Por ello cabe diferenciar dos grandes grupos de leyes desde la perspectiva de la iniciativa parlamentaria. Por un lado los proyectos de ley foral presentados por el Gobierno de Navarra que se centran, principalmente, en medidas económicas, financieras y tributarias que son aprobadas con una gran mayoría dado que cuentan con el apoyo del PSN-PSOE. En ese grupo se encuentran las dos leyes presupuestarias aprobadas este año 2008, así como las leyes forales de medidas tributarias que las acompañan, la ley foral para la reactivación económica y las leyes forales sobre financiación municipal.

Por el contrario, la iniciativa parlamentaria se ha centrado en aspectos muy concretos destinados bien a modificar aspectos aprobados en la anterior legislatura por un gobierno con mayoría absoluta o bien dirigidas a impulsar la acción gubernamental en un determinado sentido. Así, cabe destacar la Ley Foral para modificar la mayoría de elección del Defensor del Pueblo, la relativa al derecho subjetivo de acceso a la vivienda, la modificación de la Ley Foral del Gobierno de Navarra y de su Presidente, la modificación de la Ley Foral de Salud y de la Ley Foral de garantías de espera en Atención Especializada.

Desde una perspectiva material, las leyes aprobadas en este año 2008 inciden en su mayor número sobre materias económicas, financieras y tributarias. Basta citar a este respecto la Ley Foral 1/2008, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para 2008 y su Ley tributaria de acompañamiento (Ley Foral 2/2008, de 24 de enero), así como la Ley Foral 11/2008, de 2 de julio, que se limita a modificar un precepto de la Ley presupuestaria, la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2009 y su respectiva Ley Foral tributaria de acompañamiento (Ley Foral 22/2008, de 24 de diciembre), a las que hay que añadir la Ley Foral 18/2008, de 6 de noviembre, de medidas para la reactivación económica y la Ley Foral 12/2008, de 2 de julio, de aprobación de las cuentas del ejercicio de 2006. Es en el segundo semestre del año cuando se aprueban las leyes más importantes para la lucha contra la crisis económica, desde una Ley Foral singular para ello la Ley Foral 18/2008, hasta la Ley Foral 21/2008 de Presupuestos Generales para 2009 que recoge diversas medidas presupuestarias en especial por medio de proyectos de inversión, así como tam-

bién su ley tributaria de acompañamiento que incide en dos aspectos importantes, como son la supresión del impuesto sobre el patrimonio y la rebaja de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de sociedades para pequeñas y medianas empresas.

Muy cercana a la anterior materia se encuentra la de la financiación local, dado que la crisis financiera afecta también a las Administraciones Públicas, en especial a los entes locales. De nuevo aquí se produjo un pacto entre el Gobierno de Navarra y el PSN-PSOE. Por medio de las Leyes Forales 16/2008, de 24 de octubre y 19/2008, de 20 de diciembre, se establece la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra (el Fondo de Participación de las Haciendas Locales), determinándose, por un lado, el reparto del denominado Fondo de Transferencias Corrientes (con un régimen singular para el Ayuntamiento de Pamplona y una fórmula de reparto para el resto de municipios) en la Ley Foral 19/2008 y, por otro, se fija el destino del Fondo de Transferencias de Capital mediante la Ley Foral 16/2008 que aprueba el Plan de Inversiones Locales para el próximo cuatrienio. De menor nivel es la Ley Foral 5/2008, de 25 de marzo, que se limita a autorizar una desafectación de bienes comunales de un municipio, en este caso, el de Lumbier.

Otra materia que ha recibido una especial atención ha sido la de incidencia social, incluyendo dentro de ella la salud y los servicios sociales. Son normalmente leyes muy breves y de iniciativa parlamentaria. Se incluyen en este apartado la Ley Foral 10/2008, de 30 de mayo, que modifica un artículo de la Ley Foral de Salud, la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, sobre garantías de espera en Atención Especializada y la Ley Foral 13/2008, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral de Carta de Derechos Sociales. Ya de iniciativa gubernamental son la Ley Foral 8/2008, de 30 de mayo, sobre la carrera profesional del personal de enfermería, largamente demandada por este colectivo para ser asimilado al personal médico, y la Ley Foral 20/2008, de 20 de noviembre, que introduce diversas reformas en la Ley Foral de Atención Farmacéutica en orden a la apertura de farmacias.

En el ámbito de la educación, resalta la Ley Foral 15/2008, de 2 de julio, del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, que adecua este órgano a la nueva legislación estatal universitaria. En el ámbito no universitario, por un lado, encontramos la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de iniciativa parlamentaria, sobre gratuidad de los libros de texto y, por otro, la Ley Foral 17/2008, de 6 de noviembre, de iniciativa gubernamental, sobre prima de jubilación voluntaria del personal docente no universitario.

Las instituciones de Navarra han recibido diversas modificaciones, todas ellas a iniciativa parlamentaria. La primera de ellas, la Ley Foral 3/2008, de 21 de febrero, por la que se vuelve a exigir la mayoría de tres quintos para la elección del Defensor del Pueblo, que había sido rebajada a la mayoría absoluta en la anterior legislatura. La segunda, la Ley Foral 7/2008, de 19 de mayo, dirigida a retirar los tratamientos honoríficos de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración Foral.

Finalmente, dos leyes se ocupan del urbanismo y la vivienda. La primera de ellas, la Ley Foral 4/2008 realiza una modificación muy concreta de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo en relación con las Normas Urba-

nísticas Comarcales a fin de mantener su vigencia hasta tanto sean sustituidas por los Planes de Ordenación Territorial. La segunda, la Ley Foral 9/2008, de 30 de mayo, ya de iniciativa parlamentaria, tiene como fin exigir al Gobierno la remisión de un proyecto de ley que reconozca el derecho subjetivo al acceso a la vivienda.

Decretos Forales Legislativos: textos refundidos y de armonización tributaria

Mediante Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, se ha aprobado el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se procede a la derogación de la Ley Foral de 1998 con la incorporación de todas las modificaciones que durante diez años se han ido introduciendo respecto de este impuesto.

A lo largo del año 2008 se han publicado varios Decretos Forales de armonización tributaria: Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 1/2008, de 22 de enero sobre impuestos especiales; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2008, de 22 de enero, sobre el IVA; y Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 3/2008, de 26 de mayo, también sobre el IVA.

Actividad reglamentaria

En este año 2008 la actividad reglamentaria tiene dos aspectos contrapuestos: por un lado, una gran abundancia de normas organizativas, en gran parte de modificación de la organización aprobada el año anterior tras la constitución del nuevo gobierno tras las elecciones de mayo de 2007; por otro, muy pocas normas reglamentarias sobre otros aspectos distintos de los puramente organizativos.

Dentro de la normativa organizativa destacan, en primer lugar, un elevado número de Decretos Forales destinadas a aprobar modificaciones de la estructura en diversos Departamentos del Gobierno de Navarra así como de los Estatutos de los Organismos Autónomos de la Administración Foral. Entre ellos cabe destacar el Decreto Foral 55/2008, de 26 de mayo, por el que se modifica la denominación en euskera del Instituto Navarro del Vascuence que pasa ahora a denominarse Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence.

En segundo lugar, se aprueban diversas normas en relación con nuevas Comisiones o Consejos que se crean en la Administración Foral: Decreto Foral 8/2008, de 18 de febrero, de creación de la Comisión de la Administración Electrónica, Decreto Foral 14/2008, de 10 de marzo, sobre la Comisión de Protección Civil, y Decreto Foral 116/2008, de 24 de noviembre, por el que se crea el Consejo del Juego de Navarra.

En tercer lugar, cabe insertar en este epígrafe sobre organización otra serie de normas cercanas. Por un lado, el Decreto Foral 80/2008, de 30 de junio, sobre Inspección Educativa del Departamento de Educación, seguidamente, el Decreto Foral 77/2008, de 23 de junio, que modifica la normativa reglamentaria sobre símbolos de Navarra y, finalmente, el Decreto Foral 103/2008, de 20 de octubre, que modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral.

Fuera de la materia organizativa, los reglamentos aprobados son muy escasos y abordan materias muy diferentes entre sí. En primer término, cabe destacar por su importancia el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, donde se concretan las prestaciones que los ciudadanos tienen garantizadas, determinándose su alcance y los requisitos necesarios para obtenerlas.

Seguidamente, el Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio, por el que se pone en marcha un aspecto esencial de la introducción de las nuevas tecnologías en la Administración Foral, puesto que aprueba el Registro General Electrónico de la Administración Foral, cuya puesta en funcionamiento se ha producido el día 15 de julio de 2008.

En tercer lugar, se aprueban dos reglamentos de desarrollo de sendas Leyes Forales. Por un lado, el Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto, desarrolla la Ley Foral de financiación de libros en la educación básica y, por otro, el Decreto Foral 100/2008, de 22 de septiembre, aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de la Riqueza Territorial y Catastros.

En el ámbito educativo, el Decreto Foral 54/2008, de 26 de mayo, aprueba el régimen de la formación profesional. Para el sector agrario, el Decreto Foral 81/2008, de 30 de junio, adecua el régimen de ayudas a las exigencias comunitarias con derogación parcial de la normativa precedente. Por su parte, el Decreto Foral 78/2008, de 30 de junio, modifica muy limitadamente la anterior regulación sobre procedimientos tributarios y silencio administrativo.

Conflictividad y colaboración

En el año 2008 ha continuado la situación de colaboración con el Estado que se había recuperado en la segunda parte del año anterior. Así se ha consumado la retirada de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno y el Parlamento de Navarra contra la Ley de la Dependencia (BOE de 11 de febrero de 2008 y de 24 de marzo de 2008). En cambio, el Estado ha impugnado dos preceptos (arts. 15 y 16) de la Ley Foral de Patrimonio de Navarra, preceptos cuya suspensión inicial ha sido levantada por Auto del Tribunal Constitucional (BOE 30 de junio de 2008).

Los dos elementos conflictivos de este año 2008 pueden identificarse con la promesa electoral del Presidente Sr. Rodríguez Zapatero de los 400 euros y con la realización de las obras del tren de alta velocidad. La primera cuestión se ha solventado mediante acuerdo entre el Gobierno de Navarra y el PSN-PSOE de efectuar dicha devolución por la vía fiscal. La segunda cuestión continúa aún presente a finales de año, toda vez que el Gobierno de la Nación no ha realizado un compromiso firme y concreto de inicio de las obras del tren de alta velocidad, a pesar de las reiteradas peticiones en este sentido que se le han dirigido desde Navarra.

Por otra parte, hay que señalar que la ruptura entre UPN y PP trae como causa la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, frente a los cuales UPN ha postulado la abstención de sus diputados y senadores y el PP el voto en contra. Esta posición de UPN le ha llevado a desligarse del PP y a que el diputa-

do y la senadora que ahora se mantienen dentro de UPN se haya abstenido en la votación de los presupuestos generales del Estado en el Congreso y en el Senado haya pactado con el PSOE la aceptación de diversas enmiendas a favor de la Comunidad Foral posicionándose en contra del veto que finalmente fue aprobado, lo que impidió la asunción de las enmiendas pactadas.

En el reciente Fondo Estatal de Inversión Local aprobado por el Gobierno de la Nación mediante Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, se da entrada en el mismo a los municipios de Navarra.

Durante el año 2008 no se ha celebrado ningún convenio de colaboración con el Estado.

No se ha producido ninguna reunión de la Junta de Transferencias, habiéndose constituido la representación de Navarra derivada de las elecciones del año pasado el día 1 de febrero de 2008, apuntándose como temas a negociar con el Estado las transferencias en materia de tráfico.

Por el Tribunal Constitucional no se han emitido sentencias que afecten directamente a Navarra. En cuanto a los recursos, cabe reiterar lo ya dicho de la retirada de los recursos contra la Ley de dependencia y la presentación por el Presidente del Gobierno de recurso contra la Ley Foral de Patrimonio.

En cuanto a las sentencias de los Tribunales, cabe destacar en primer término varias sentencias del Tribunal Supremo: Sentencia de 27 de diciembre de 2007 sobre competencias en materia de telecomunicaciones y Sentencia de 17 de diciembre de 2008 en la que se ratifica la anulación del Proyecto Atlante en materia de educación infantil y primaria. Por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se han dictado diversas sentencias de interés: Sentencia de 29 de febrero de 2008 por la que se anula el Decreto Foral 12/2007, de 12 de febrero, en materia de estatuto del personal de los cuerpos de médicos forenses, gestión procesal, administrativo y auxilio judicial al servicio de la Administración de Justicia, por entender que es competencia del Estado; Sentencias de 9 de octubre de 2008 y de 14 de noviembre de 2008 en las que se rechaza la objeción de conciencia respecto de la asignatura de Educación para la Ciudadanía; y Sentencia de 2 de octubre de 2008 sobre la vigencia del RAMINP en la que se cierra esta cuestión declarando que este Reglamento ha perdido materialmente su carácter de norma básica de aplicación directa en Navarra.

Finalmente, cabe referirse a las relaciones con la Comunidad Autónoma Vasca donde de nuevo el Pleno del Parlamento de Navarra de 23 de mayo de 2008 adopta un acuerdo contra la propuesta abierta de pacto político para la convivencia formulada por el lehendakari Sr. Ibarretxe, exigiendo que se respete la realidad institucional de la Comunidad Foral de Navarra.

Actividad institucional

La actividad institucional del año 2008 ha venido marcada por dos acontecimientos principales. Por un lado, los diversos pactos entre el PSN-PSOE y el Gobierno de Navarra y, por otro, la posición de UPN en relación con el Gobierno de la Nación que ha llevado a su separación total del PP que ha vuelto a refundar-

se en Navarra. De ello se deriva una situación de estabilidad institucional, porque el Gobierno ha conseguido aprobar sus grandes proyectos (presupuestos de 2008 y 2009, reformas tributarias, reactivación de la economía) con una gran mayoría parlamentaria. Sólo en algunos aspectos muy concretos y determinados la oposición parlamentaria de PSN-PSOE, NABAI e IU (ahora con mayoría absoluta de 26 escaños) ha conseguido sacar adelante determinadas proposiciones de ley foral y mociones y resoluciones. En ello ha sido determinante la posición del PSN-PSOE que ha decidido pactar y apoyar los proyectos del Gobierno de Navarra en aquellos asuntos que ha estimado más importantes para la Comunidad Foral.

Ejemplo paradigmático de esta situación ha sido la proposición de modificación de la Ley Foral del vascuence. En primer lugar contó con el apoyo del PSN-PSOE, pero su aprobación quedó frustrada por la ausencia de un parlamentario foral de NABAI en la votación final de mayoría absoluta, por lo que quedó rechazada la proposición. La presentación de una nueva proposición de ley foral en similares términos, tras haber sido tomada en consideración, no resultó sin embargo aprobada, dado que el texto fue rechazado por UPN, PSN-PSOE y CDN.

También es reflejo de esa situación de pacto el Plan de Inversiones acordado en abril de 2008 entre el Gobierno de Navarra el PSN-PSOE. Así el Parlamento de Navarra en sesión plenaria de 23 de mayo de 2008 aprobó el Plan Navarra 2012, de inversiones en dotaciones e infraestructuras públicas de Navarra en el período 2009-2011, que contó con la abstención de NABAI e IU.

En los días 6 y 7 de noviembre de 2008 se celebró el debate del estado de la Comunidad Foral, donde de nuevo se evidenció el pacto entre el Gobierno de Navarra y el PSN-PSOE y la posición de éste último diferente en algunos asuntos concretos. Así se aprobaron todas las propuestas presentadas por UPN (7) y PSN-PSOE (14). Por el contrario, sólo se aprobaron tres de las 51 propuestas presentadas por NABAI que contaron con el voto en contra de UPN y CDN y nueve de las 15 presentadas por IU con diversos resultados, aunque en su mayor parte no contaron con el voto de los partidos del Gobierno. Dentro de ellas destacan tres aspectos: a) la condena del terrorismo de ETA, fundamentalmente del atentado contra la Universidad de Navarra; b) la realización de infraestructuras por el Estado, principalmente el tren de alta velocidad y la cárcel; y c) la ejecución de inversiones y de determinadas políticas sociales.

La nueva configuración política de Navarra, en la que el Gobierno no cuenta con mayoría parlamentaria, ha provocado que diversas Proposiciones de ley foral hayan tenido éxito y se hayan convertido en Leyes Forales. Entre ellas cabe destacar las de reforma de la mayoría de elección del Defensor del Pueblo, la de la retirada de los tratamientos honoríficos del Gobierno y altos cargos de la Administración foral, la de salud y la de vivienda.

Por otra parte, el papel del Parlamento se ha visto reforzado tanto por esta situación de Gobierno con minoría parlamentaria como también por la aplicación del nuevo Reglamento aprobado en 2007 en el que se recogen aspectos destacados como las preguntas de máxima actualidad o el incremento de los días de sesión parlamentaria, que provocan un mayor protagonismo parlamentario.

Asimismo, el debate parlamentario ha sido muy variado y ha conseguido aprobar un gran número de resoluciones. Es preciso destacar que la gran mayoría de

las resoluciones van dirigidas al Gobierno de Navarra a fin de impulsar la acción de gobierno en cuestiones a veces muy concretas, resaltando los sectores sociales tales como sanidad y educación. Por su parte, la Junta de Portavoces ha incidido por medio de sus declaraciones políticas en temas de carácter internacional (Irán, Guatemala, Sáhara).

Dentro del debate parlamentario también se han producido diversas resoluciones de condena de las actuaciones terroristas, principalmente de los asesinatos cometidos por ETA durante 2008 y del atentado contra la Universidad de Navarra. Asimismo el Parlamento se ha posicionado en apoyo de la Policía Foral ante las amenazas de ETA.

En cuanto a las Comisiones especiales, sólo la Comisión de Convivencia y Solidaridad Internacional ha celebrado diversas sesiones de trabajo en relación con el estado de los derechos humanos en diversas partes del mundo. Por otra parte, dentro de la Comisión de Desarrollo Rural y Medio Ambiente se ha creado una Ponencia para elaborar un informe sobre el cambio climático. En la Comisión de Educación se ha constituido una Ponencia para el estudio de los aspectos a considerar en la construcción y reforma de los centros educativos.

Por el Parlamento de Navarra se ha procedido a la aprobación del Plan Navarra 2012, de inversiones en dotaciones e infraestructuras públicas de Navarra en el período 2009-2011, que ha sido la guía de la elaboración de diversos proyectos de ley durante el segundo semestre de 2008 (BOPN núm. 49, de 29 de mayo de 2008) y del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra (BOPN núm. 80, de 24 de septiembre de 2008).

Los informes de la Cámara de Comptos han dado lugar a diversas comparecencias y debates parlamentarios. Así cabe destacar los siguientes: 1) sobre la operación de compra del 1% de acciones de Iberdrola por la Empresa Pública Sodena S. A.; 2) sobre dos celebraciones o exposiciones, como son la exposición «Navarra, un futuro entre todos» y el V Centenario del nacimiento de San Francisco Javier; y 3) sobre la compraventa de suelo en las Cendeas de Cizur y Galar. La Cámara de Comptos ha aprobado el texto refundido de su reglamento económico-financiero (BOPN núm. 52, de 4 de junio de 2008).

El Consejo de Navarra ha realizado un total de 51 dictámenes, todos ellos dentro del ejercicio de sus funciones ordinarias, sin que quepa destacar este año ninguno de ellos.

En cuanto al Defensor del Pueblo, por un lado, el Parlamento de Navarra ha aprobado, mediante acuerdo de la Mesa de 27 de diciembre de 2007 (BON núm. 31, de 7 de marzo de 2008) una modificación de su Reglamento. En cuanto a su actividad el Defensor del Pueblo ha realizado diversos informes y sugerencias. Hay que destacar que en el año 2008 se ha producido un notable incremento en el número de quejas presentadas ante el mismo, siendo el primer grupo el relacionado con la función pública y el segundo el de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Finalmente, el Parlamento de Navarra ha elevado al Senado la propuesta de sendos candidatos para Magistrados del Tribunal Constitucional, en las personas de D. Francisco José Cobo Saenz y Don Manuel Pulido Quecedo.

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias

Total Parlamentarios: 50

Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro: 22

Grupo Parlamentario de Nafarroa Bai: 12

Grupo Parlamentario Socialista: 12

Agrupación Parlamentaria de Convergencia de Demócratas de Navarra: 2

Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 2

Estructura del Gobierno

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente 1°: Javier Caballero Martínez

Vicepresidente 2°: Alvaro Miranda Simavilla

Número de Consejerías: 12

Consejería de Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez

Consejería de Economía y Hacienda: Alvaro Miranda Simavilla

Consejería de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno: Alberto Catalán Higueras

Consejería de Administración Local: Amelia Salanueva Murguialday

Consejería de Educación: Carlos Pérez-Nievas López de Goicoechea

Consejería de Salud: María Kutz Peironcely

Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria

Consejería de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte: María Isabel García Malo

Consejería de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón

Consejería de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Laura Alba Cuadrado

Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio: José Carlos Esparza Sáez

Consejería de Innovación, Empresa y Empleo: José María Roig Aldasoro

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Sin mayoría (24 escaños sobre 50)

Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan: UPN (22) y CDN (2)

Composición del Gobierno: De coalición (UPN y CDN)

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

El debate más importante fue el del Estado de la Comunidad Foral, que se produjo los días 6 y 7 de noviembre de 2008. Las resoluciones fruto de este debate pueden verse en el BOPN núm. 102 de 14 de noviembre de 2008.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas sobre el desarrollo de las sesiones de trabajo de las Comisiones, aprobadas por Resolución de la Presidencia de 10 de marzo de 2008 (BOPN de 28 de marzo de 2008).

Normas para la constitución y funcionamiento de la Ponencia para la elaboración de un informe sobre Estudio y Propuesta para el Cambio Climático (BOPN núm. 21, de 4 de marzo de 2008) y normas de su funcionamiento (BOPN núm. 36, de 18 de abril de 2008).

Resolución de la Presidencia, de 12 de mayo de 2008, sobre los dictámenes negativos de las Comisiones en relación con los proyectos o proposiciones de Ley Foral ordinaria (BOPN núm. 44, de 12 de mayo de 2008).

Normas para la elección de los cinco miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra que corresponde designar al Parlamento de Navarra (BOPN núm. 77, de 16 de septiembre de 2008).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Cámara de Comptos de Navarra

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

Sobre la operación de compra del 1% de acciones de Iberdrola por la empresa pública Sodena S. A.

Sobre Patrimonio Municipal del Suelo, 2004.

Sobre la exposición «Navarra, un futuro entre todos», realizada por la empresa pública Sodena S.A.

Sobre el V Centenario del nacimiento de San Francisco Javier (ejercicios 2003-2006).

Sobre compraventa de suelo en las Cendeas de Cizur y Galar.

Sobre el funcionamiento y gestión del Centro de Transfusión Sanguínea de Navarra y de Células y Tejidos.

Sobre la situación y evolución de la Administración Foral (ejercicios 1996 y 2005).

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 51dictámenes.

Defensor del Pueblo

En primer lugar, su informe anual referido al año 2007 puede verse publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 37, de 23 de abril de 2008. También ha realizado diversos informes especiales entre los que cabe destacar:

– sobre la actuación de las Administraciones Públicas de Navarra en materia de protección de menores (BOPN núm. 13-1, de 12 de febrero de 2008).

– sobre el silencio administrativo en la actividad urbanística. En particular, sobre la aprobación por silencio del planeamiento (BOPN núm. 24, de 11 de marzo de 2008).

– sobre la violencia en el ámbito de la Administración sanitaria (BOPN núm. 24, de 11 de marzo de 2008).

– sobre el sistema tributario foral de Navarra (BOPN núm. 34, de 15 de abril de 2008).

– sobre las competencias de los Concejos de Navarra (BOPN núm. 61, de 27 de junio de 2008).

– sobre el régimen jurídico de plazos preclusivos para la impugnación del silencio administrativo (BOPN núm. 75, de 11 de septiembre de 2008).

– sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en la Comunidad Foral de Navarra (BOPN núm. 89 de 16 de octubre de 2008).

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha aprobado una Resolución relativa a la asignatura «Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos».

PAÍS VASCO

José Manuel Castells

Aspectos político-institucionales

Varios acontecimientos han mediatizado el transcurso del presente año en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Iniciando la reseña por la vuelta a la actividad de ETA, que a lo largo del año comete cuatro asesinatos y realiza brutales atentados contra instituciones como la *Ertzaintza*, la *Universidad de Navarra* o el edificio del medio público *E.I.T.B.* Este último, que supuso un duro golpe para esta institución, suponía poner en el punto de mira a grupos pretendidamente proclives a planteamientos vasquistas, del mismo modo que el asesinato en Azpeitia de Ignacio Uría, cumplía dos objetivos conjuntos para ETA: eliminar a un empresario cercano al PNV y atacar en su cabeza a una empresa de construcción embarcada en la construcción del Tren de Alta Velocidad, que en forma de Y griega, debe unir ferroviariamente a las tres capitales vascas. De tal manera que el debate, ecologista fundamentalmente, contra dicho tren, era apoyado por la sanguinaria lucha armada, contaminándose así la reivindicación pacífica, además de legítima.

ETA no obstante ha sufrido duros golpes a lo largo del año. La caída de dirigentes como *Francisco Javier López Peña* («Thierry»), y de *Garikoitz Aspiazu Rubina* («Txeroki»), así como las detenciones de 48 militantes en el Estado español y de 33 en suelo francés, además de 90 acusados de «Kale Borroka», parecía que presumiblemente podía encontrarse la banda terrorista en momentos muy declinantes. El tremendo bombazo del 31 de diciembre en Bilbao revelaba, que esta organización dispone todavía de medios para continuar en su proyección terrorista.

El tercer evento que posee una relativa resonancia a lo largo del primer semestre, es la prosecución en la «hoja de ruta» prevista el año anterior y materializada, por impulso del Lehendakari, en la Ley del Parlamento Vasco de 9/2008, de 27 de junio, de «convocatoria y regulación de una Consulta Popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política», la consulta se debía celebrar el 25 de octubre en convocatoria del Lehendakari el 15 de septiembre.

El Gobierno central presentó un Recurso de Inconstitucionalidad (el 5707/2008) contra dicha Ley, que según el artículo 161.2 de la Constitución supuso la suspensión inmediata de esta Ley. Con inusitada rapidez, el pleno del Tribunal Constitucional estimaría, el 11 de septiembre, el recurso de inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento Vasco. Por Auto del mismo Tribunal, también de 11 de septiembre, declaraba extinguido el recurso de más de 50 diputados del Grupo Popular del Congreso contra la misma ley, «por desapa-

rición sobrevenida de un objeto». Los inicios de la nueva campaña electoral han implicado que el arduo y conflictivo tema de la consulta popular, se arrincone, probablemente, hasta después de las elecciones.

Finalizaba el año precedente con el descubrimiento de un importante foco de corrupción en una oficina de Irun, de la Hacienda Foral de Gipuzkoa, situación que suponía una autentica novedad en el correcto funcionamiento usual de estas haciendas. 2008 tiene otros dos supuestos, que sin la entidad cuantitativa de aquél, inciden negativamente en el ámbito político y ciudadano. El primero sucede en el interior de la *Fundación Guggenheim*, cuyo gerente se descubre que ha desviado fondos en su provecho; el citado elemento devuelve la mayor parte de lo sustraído, aunque el sumario penal queda abierto; el segundo, de mayor gravedad, tiene lugar en el museo *Balenciaga*, que en su construcción en Guetaria, se detectan irregularidades de variado tipo. Dos supuestos diferentes que avanzan el la dirección común de una pérdida del ambiente existente, tradicionalmente, en las haciendas e instituciones del País.

Una cuestión crucial y positiva ha supuesto la preocupación de las diferentes instituciones por la inversión en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D), que creció un 20% este año, suponiendo en relación al Producto Interior Bruto de la Comunidad, el pasar al 1,65 %. El total de personas de I+D de dedicación plena, se cifra, en 14.435 personas, de las que el 64 % son investigadores. Se creó en este ámbito y en el año pasado, *Inmobasque*, institución presidida por *Pedro Luis Uriarte*; la junta directiva de la Agencia Vasca de la Innovación ha aprobado el Plan de Transformación 2008-2012, que ha establecido las metas cuantitativas de este período, así como los retos que la Agencia asume para ese período en tan trascendental materia.

A mayor abundamiento en esta cuestión, cuando a principios de diciembre, los gobiernos central y vasco firmaron el acuerdo de traspaso de las competencias en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, con ocasión del apoyo del grupo vasco a los presupuestos generales del Estado, se acordó una fuerte cantidad a transferir vía cupo, que además suponía que la Comunidad Autónoma vasca se convertía en la primera del Estado en asumir la responsabilidad de estas actividades de tanto peso para la actividad educativa, económica e investigadora.

Por otro lado, la *Fundación Ikerbasque*, creada el año 2007, con el objetivo de atraer científicos e investigadores de talla internacional, ha logrado en el presente año incorporar al Sistema Vasco de Ciencia y Tecnología a medio centenar de investigadores de primera línea, sobre todo en el campo de las ciencias experimentales.

A destacar que las tensas relaciones PNV-PSE, tienen un momento de distensión ya citado, cuando el PNV acuerda aprobar los presupuestos generales y en contrapartida, el PSE se abstiene en la votación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, con lo que ambos presupuestos fueron aprobados sin dificultad.

Tres eventos, ciertamente importantes, se ubican en el último trimestre del año: uno, es el procesamiento y vista pública inmediata del Lehendakari, dos dirigentes del PSE y cuatro de la izquierda radical, con el presupuesto de hecho de reunirse para avanzar en el diálogo cara al final de ETA, durante la tregua del 2007 y en

el interior de la presunta judicialización de la política detectada desde diversos planos; otra, es la recepción de la crisis económica en la Comunidad, con abundantes ERE, que sin alcanzar la altura de otros territorios debido al fundamental tejido industrial vasco, se presenta con toda crudeza durante estas fechas; denotar que determinados grupos empresariales (*Complejo Cooperativo de Mondragón*, máquina herramienta, empresa *CAF*...), parecen mostrar fuertes líneas de resistencia frente a los efectos de la crisis. Por su parte, y de forma conjunta, el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales adoptaban una serie de medidas cíclicas, estimuladoras de la actividad económica, entre las que se enmarcan políticas de austeridad en el gasto corriente; medidas de optimización financiera de los recursos públicos; crecimiento y aceleración de la inversión pública, y un programa de ayuda a la financiación de las empresas y PYME vascas, manteniendo el gasto social previsto en las cuentas públicas, con un leve incremento.

Finalmente, se preveía la inminencia de un nuevo proceso electoral, previsión, que con la disolución del Parlamento y fijación de fecha, se cumplimentaría el 2 de enero, ya del año 2009.

Potestad normativa

Leyes

Las 19 leyes promulgadas este año, destacan cuantitativamente en comparación a años precedentes. Sin embargo, aún existiendo –como se hará notar– leyes de una importancia cualitativa, son más las que enuncian una matizada y leve reforma, o una alteración no demasiado consistente. Se comprueba la pretensión de la mayoría parlamentaria, que en este ámbito de las reformas legales, ha contado con el apoyo activo o la mera abstención del PSE, ha permitido o facilitado su aprobación.

Iniciando el análisis por el primer sector mencionado, las realmente importantes, en el concreto ámbito de la familia, son de reseñar las dos siguientes: la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, que establece las bases de una política familiar integral, señalando medidas económicas de apoyo; y la Ley 1/2008, de 8 de febrero, de mediación familiar, que fija un procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos en el interior de la familia.

Se ha hecho mención de la Ley 9/2008, de 27 de junio, que perecería a manos del Tribunal Constitucional, aunque mediatizó el primer semestre del año, con su carga política.

Gran transcendencia tiene la Ley 17/2008, de 23 diciembre, de política agraria y alimentaria, ley que respalda el decaído valor estratégico del sector primario del País Vasco, presentando, por primera vez en un único texto todo un elenco de medidas encaminadas a proteger fundamentalmente el ámbito agrario, avanzando propuestas para responder a las nuevas necesidades del mercado, atendiendo fundamentalmente a las producciones propias, articulando los mecanismos de defensa necesarios.

Leyes de claro contenido redistributivo y social pueden considerarse la Ley 18/

2008, para la garantía de ingresos y para la inclusión social con las prestaciones económicas pertinentes; la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, declarada de carácter universal a efectos de sus prestaciones; la Ley 11/2008, que modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

De largo y difícil de curso hasta su aprobación es la Ley 4/2008, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo, que establecía un sistema de protección y asistencia a las personas que hayan sufrido por la acción terrorista.

Finalmente, la Ley 19/2008, que aprobaba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. La nota más destacable es precisamente una normalidad en el Pleno parlamentario de aprobación, facilitado por la abstención en su votación por parte del PSE.

Otro grupo de leyes se presentan de modernización o adecuación a la realidad, introduciendo variaciones de mayor o menor entidad; así la Ley 16/2008, modifica, en este sentido, la Ley de Ordenación del Turismo; la Ley 15/2008, crea diversos cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria; la Ley 2/2008, de tercera modificación de la precedente Ley de la Policía, limitando a pasar a los funcionarios del grupo D al grupo C, con la mejora consiguiente; la Ley 3/2008, de segunda modificación de la Ley de la Escuela Pública Vasca que pretende realzar la figura del Director del centro; la Ley 7/2008, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial, tratando de proteger al pequeño comercio, frente a las grandes superficies; la Ley 8/2008, que modifica la Ley Contra la Exclusión Social y la ley de Carta de Derecho Social, mejorando las prestaciones de la renta básica.

El curso finalizaba con la caducidad de sendos proyectos de gran relevancia. Uno ha sido mencionado anteriormente –el Proyecto de Ley de Régimen Municipal–; el otro, el Proyecto de Ley de Vivienda, desaparecía después de haber sido el proyecto estrella a lo largo de la legislatura. Las posibles mayorías, como resultado del hecho electoral, ocasionarán, o bien la resurrección de estos proyectos tan ligados al tripartito en el Gobierno o su arrinconamiento definitivo, al menos en su actual conformación.

Reglamentos

Una primera nota a destacar es el descenso numérico de normas de valor reglamentario, en términos comparativos en relación a años precedentes. Afirmación que no está reñida con el reconocimiento del abundantísimo nivel subvencionador en todas direcciones.

Agrupando el nivel reglamentario por materias y haciendo alusión a los que poseen una mayor transcendencia, se debe hacer referencia a la práctica de la cooficialidad lingüística real, sin entrar en el amplísimo espacio de la «subvencionaría» o la prioritación del euskera. En este ámbito, se destaca la regulación, en cuanto a la organización y funcionamiento del Instituto Vasco Etxepare (Decreto 88/2008) llamado a ser el referente, en todos los ámbitos territoriales, de la lengua vasca, puesto en acción este mismo año. El Decreto 152/2008, estableció el proceso de normalización lingüística en el interior de la Administración de Justicia,

ámbito muy conflictivo con anterioridad y objeto de inmediata impugnación. Por Decreto 123/2008 se determinaron los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, que al fijar determinadas obligaciones lingüísticas a las empresas abiertas al público, ha levantado una fuerte polémica, especialmente en los medios del PP. En este nivel, el Decreto 150/2008 crea un «Servicio para la Garantía de los Derechos Lingüísticos», estableciendo un régimen de reclamaciones en esta cuestión, así como de quejas.

En lo relativo a la inserción social, debe destacarse el Decreto 102/2008 que regula la calificación de empresa de inserción; en el aspecto de la infancia y adolescencia, el Decreto 131/2008, ordena la acogida residencial de niños/as y adolescentes en situación de desprotección; por el Decreto 56/2008 se regula la Defensoría para la Infancia y la Adolescencia.

Con referencia a vivienda y suelo, el Decreto 59/2008, regula el régimen jurídico de vivienda de protección pública, siendo muy destacable el Decreto 108/2008, que establece medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2008, de Suelo y Urbanismo. El Decreto 165/2008, inventaría los suelos potencialmente contaminantes; finalmente la Orden de 16 de abril, regula el Registro de solicitantes de vivienda.

Un espacio de fuerte atracción normativa es el referente al desarrollo. Así, el Decreto 158/2008, crea el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo; el Decreto 31/2008, regula las ayudas a acciones humanitarias con cargo a la cooperación al desarrollo; y con un alcance más global, el Decreto 52/2008, regula la Comisión Interinstitucional de Acción Exterior.

Nuevamente la potestad organizatoria es una de las facetas de más profusa utilización. En este sentido, el Decreto 74/2008, crea la Comisión Interinstitucional de las Obras Públicas; el Decreto 54/2008; el Consejo Asesor de Museos de Euskadi; el Decreto 212/2008, regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguridad Vial; lo mismo el Decreto 2008/2008, sobre el Consejo Vasco de Seguridad Industrial; el Decreto 157/2008, respecto de la Comisión de Ordenación del Territorio.

En lo concerniente al ámbito educativo, el Decreto 125/2008, regula todo lo referente al deporte escolar, creando la Comisión Vasca de Deporte Escolar; el Decreto 201/2008, que regula los derechos y deberes del alumnado en los centros docentes no universitarios; el Decreto 41/2008, que determina las retribuciones básicas y complementarias del personal contratado en la Universidad del País Vasco; el Decreto 32/2008, que ordena con carácter general la formación profesional del sistema educativo.

En la cuestión de la actividad registral, el Decreto 145/2008, aprueba el Reglamento del Registro General de Asociaciones; el Decreto 207/2008, lo hace en relación al Registro Especial de Asociaciones de Trabajo Autónomo. Con un carácter global, el Decreto 72/2008, crea y regula el funcionamiento de los registros de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos.

Una norma que ha despertado ciertas suspicacias en los medios taurinos, al menos en sus protagonistas, ha sido el Decreto 183/2008, por el que se aprueba

el Reglamento de Espectáculos Taurinos, sin que por el momento se hayan explicitado dichas reservas.

Por Decreto 89/2008, se crean y regulan la delegación de Euskadi para Colombia y Venezuela, delegación creada en el interior de la Secretaría General de Acción Exterior.

Por un carácter innovador el Decreto 217/2008, regula el Boletín Oficial del País Vasco, que se publicará en el siguiente año únicamente en edición electrónica.

Conflictividad jurisdiccional

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 142/07, interpuesto por la Administración del Estado frente a la Resolución de la Dirección del Gabinete de la Viceconsejería de Seguridad del Gobierno Vasco, que acuerda la incoación y tramitación del expediente sancionador 405-X0600840-5, en materia de seguridad ciudadana, y contra la desestimación del requerimiento formulado por el Delegado del Gobierno Central contra la citada actuación administrativa.

Por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Bilbao, de 6 de marzo de 2008, se desestima el recurso.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 590/07, interpuesto por la Administración del Estado frente a la Resolución de 13 de noviembre de 2006, del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Gauteguiz-Arteaga, a la realización de las obras correspondientes el proyecto del *Centro de migración de aves de Urdaibai.*

Mediante Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 11 de marzo de 2008, se declara terminado el procedimiento por desistimiento de la parte recurrente.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 175/05 promovido por el Gobierno Vasco frente el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 9 de febrero de 2005, por el que se aprobaba el Protocolo de actuación del Servicio Común Procesal para la agricultura de peritos judiciales, conforme a la Ley 22/2003, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y de Administradores del Concurso, conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal.

Por la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2008, se inadmite el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 199/05, promovido por el Gobierno Vasco frente al Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 13 de abril de 2005, por el que se aprueba el texto del Protocolo de funcionamiento y actuación de las oficinas de señalamiento inmediato.

Por Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2008, se inadmite el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 1236/06, interpuesto por la Administración del Estado frente a las órdenes del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, de 31 de marzo se 2006, por las que se dic-

taban instrucciones para la tramitación del expediente previo al de la declaración de la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas a quienes hayan sido sancionados por falta muy grave en materia de prevención de riesgos laborales y se determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.

Por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 16 de septiembre de 2008, se estima parcialmente el recurso, declarando la conformidad a derecho de la primera de las Órdenes recurridas y la disconformidad a derecho de la segunda.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 191/07 interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, que aprueba el Protocolo de Intervención de la Unión Militar de Emergencia.

Por Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2008, estimatoria, declarando no ser conforme a derecho y anulando el Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por haberse omitido los informes de la Comisión Nacional de Protección Civil del Consejo del Estado.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 1265/05 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la Norma Foral 7/2005 aprobada por las Juntas Generales de Bizkaia, por la que modifican determinados preceptos de la Norma Foral 3/1996 del Impuesto de Sociedades.

Por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 886/08, de 22 de diciembre del 2008, se desestima el recurso.

– Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la Comunidad de Castilla y León, contra el Decreto normativo de urgencia fiscal 2/2005, de la Diputación Foral de Álava, que modifica la normativa foral del Impuesto sobre Sociedades Públicas.

Por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia núm. 876/08, de 22 de diciembre, se desestima el recurso.

– Recurso Contenciosa-Administrativo núm. 1335/05 interpuesto por la Comunidad Autónoma de la Rioja contra la Norma Foral 7/2005, de medidas tributarias en 2005.

Por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 889/08, de 22 de diciembre, se desestima el recurso.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 1444/05 interpuesto por la Unión General de Trabajadores e la Rioja contra la Norma Foral 7/2005 de las Juntas Generales de Bizkaia.

Por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 884/08, de 22 de diciembre, se desestima el recurso.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 1254/05 interpuesto por la comunidad Autónoma de Castilla y León contra el Decreto Foral 32/2005 de la Diputación Foral de Guipúzcoa por el que se modifica el Impuesto de Sociedades.

Por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia núm. 883/08, de 22 de diciembre, se desestima el recurso.

Requerimientos

– El Consejo de Gobierno Vasco, en sesión del día 20 de mayo del 2008, acordó rechazar los requerimientos previos a la interposición de recursos contencioso-administrativos, formulada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy de Trabajo e Inmigración), al Gobierno Vasco al amparo de lo establecido en el art. 44 de la C.J.C.A., a fin de que se deroguen los Decretos 17/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de riesgos laborales en el ámbito de las cooperativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y 19/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de minas, canteras y túneles.

– El siete de octubre de 2008, el Consejo de Gobierno autorizó a la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para interponer recurso contencioso-administrativo contra la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2008 de la Fundación para la prevención de riesgos laborales, publicada en el BOE núm. 160, de 10 de julio de 2008.

– El Gobierno Vasco, en sesión celebrada el 25 de noviembre de 2008, adoptó el Acuerdo de desestimar el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno del Estado en relación con el Decreto 152/2008, de 29 de julio, por el que se regula el proceso de normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, en todos sus puntos.

Tribunal Constitucional

Cuestiones de Inconstitucionalidad

– Cuestión de Inconstitucionalidad 7144/2003, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el artículo 68.1 de la Ley del Parlamento Vasco 13/1999 (inapelabilidad de las decisiones y resoluciones de la Comisión Arbitral) y que regula dicha Comisión Arbitral, así como la Disposición Adicional primera de la Ley 29/1988, de lo Jurísdicción-Contencioso-Administrativo (que reconoce esta no posibilidad de impugnación), por posible vulneración de los arts. 24.1, 53.1, 106.1, 117.3, 117.5 y 149.1 de la Constitución española y 10.6 del Estatuto de Autonomía.

Por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, de 24 de junio de 2008, se declara la extinción de la cuestión promovida por la decadencia sobrevenida de los presupuestos que justificaron su admisión.

– Lo mismo sucede, en igual materia, en la Cuestión de Inconstitucionalidad 3068/2004 mediante Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 24 de junio de 2008.

Recursos de Inconstitucionalidad

– Recurso de Inconstitucionalidad 5707/2008, promovido por el Presidente del Gobierno Central contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de convocatoria y regulación de una consulta popular, que por Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008, se estima el recurso y se declara la inconstitucionalidad de la ley recurrida.

Tribunal Europeo

Se hará referencia exclusiva, por su trascendencia sobre las haciendas forales y el régimen económico vasco, a la Sentencia de 11 de septiembre de 2008, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia que precisó los criterios que permitían verificar, en materia de ayudas de Estado, la autonomía institucional, de procedimiento y económica, de una entidad territorial con relación al poder central, siendo necesario verificar en particular, señala el Tribunal, si el cálculo y el proceso de fijación del importe de las transferencias financieras entre administraciones, pueden tener como efecto compensar el coste de la medida territorial y examinar si tal medida puede implicar medidas ocultas.

Tras analizar la estructura territorial de la Comunidad Autónoma, el Tribunal pasa a comprobar que en 2005 las tres autoridades forales adoptan una norma tributaria que fijaba con carácter general en el 32,5% el tipo de impuesto sobre sociedades, además de una serie de deducciones fiscales; siendo el 35% el mencionado impuesto en el Estado español. Planteado por el sindicato UGT de la Rioja, y dos Comunidades Autónomas limítrofes (La Rioja y Castilla y León) un primer recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, éste preguntó al Tribunal de Justicia si las medidas tributarias forales deben considerarse medidas selectivas y por tanto ayudas de estado incompatibles con el mercado común.

El Tribunal de Justicia declara que para determinar si ciertas normas adoptadas por una entidad infraestatal constituyen una ayuda de Estado selectiva, se requiere verificar si dicha autonomía institucional, de procedimiento y económica es suficiente y no tengan así carácter selectivo sus medidas. Sin embargo, sigue el Tribunal, incumbe al órgano jurisdiccional remitente, verificar, sobre la base de los elementos examinados por el Tribunal de Justicia y de cualesquiera otros elementos que aquél estime pertinentes, si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales, no tienen carácter selectivo. Precisa además que dicha verificación únicamente puede efectuarse tras un control previo que permita garantizar que los territorios vascos implicados, respetan los límites de sus competencias, puesto que las relativas, en particular las transferencias financieras, se elaborarán en función de esas competencias.

Por lo que atañe el criterio de autonomía institucional, el Tribunal de Justicia constata que los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, cumplen dicho criterio, ya que poseen un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno Central.

En cuanto a la autonomía en materia de procedimiento, el Tribunal recuerda que dicho criterio se cumple en el presente caso, en la medida en que la decisión de la autoridad infraestatal haya sido adoptada sin que el Gobierno Central pudiera intervenir directamente en su contenido. Precisa a continuación, que este criterio no excluye que se establezca un procedimiento de conciliación –alude en concreto a la Comisión de Coordinación y Evaluación normativa–, con el fin de prevenir eventuales conflictos normativos, siempre que, como sucede en el presente caso, la decisión final tomada al término de dicho procedimiento sea adoptada por la entidad infraestatal y no por el Gobierno Central. Por otro lado, el Tribunal señala que no cabe concluir que el citado gobierno pueda intervenir directamente en el proceso de adopción de una norma foral para imponer la observancia de principios como el de solidaridad o el de armonización fiscal, correspondiendo, sin embargo, al órgano jurisdiccional nacional las verificaciones necesarias.

Por lo que se refiere al criterio de autonomía económica y financiera, éste exige que las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no se vean compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno Central. Así, al examinar el método de cálculo del cupo al Estado, el Tribunal de Justicia señala que uno de los datos esenciales para calcular dicho cupo es el coeficiente de imputación. El Tribunal reconoce que si bien dicho coeficiente debe reflejar, en principio, el peso relativo de la economía vasca en el conjunto de España, se fija sin embargo, en el marco de negociaciones esencialmente políticas; en consecuencia, una decisión de reducción del tipo impositivo no tiene necesariamente que influir en el porcentaje de ese coeficiente. En todo caso, para que pueda constatarse esa falta de autonomía, debía existir una compensación, es decir, una relación de causa a efecto entre una medida tributaria adoptada por las autoridades forales y los importes puestos a cargo del Estado español.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia indica que corresponde al órgano jurisdiccional remitente, determinar si tal proceso de fijación del coeficiente de imputación, tiene por objeto permitir al Gobierno Central el compensar el coste de una medida tributaria favorable a las empresas adoptadas por los Territorios Históricos; verificando si el cálculo del cupo puede tener como efecto que el Estado español compense las consecuencias de una medida tributaria adoptada por las autoridades forales.

Por último, corresponde al órgano jurisdiccional nacional el examinar si determinadas normas forales adoptadas por los Territorios Históricos, pueden implicar compensaciones ocultas en sectores como la Seguridad Social o la garantía por parte del Estado español de un servicio mínimo, o incluso en el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial.

Comisión Arbitral

Escasa ha sido la actuación de esta Comisión a lo largo del año. No obstante, un Proyecto de Ley de largo recorrido y reiteradas veces aplazado, el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi, (P.L.M.E.), finalmente parecía estar en condiciones de su aprobación.

Sin embargo, las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava y las Juntas Generales de este último territorio, apelarán a la Comisión Arbitral planteando cuestiones de competencia, sobre todo fundamentadas en una presunta inmisión del proyecto en competencias forales relativas a las facultades sobre las haciendas de los Territorios Históricos.

La Decisión de la Comisión 1/2008, de 20 de octubre, (BOCA de 10 de diciembre), de la que fue ponente el autor de estas líneas, solventa al conflicto limitado a unos pocos preceptos, distinguiendo cuatro apartados y haciendo resaltar de entrada que el mismo partido político (el PNV) gobernaba las instituciones recurrentes o recurrida (el Gobierno Vasco), salvo las Juntas Generales de Álava.

En un primer apartado se establecía, que determinadas competencias del P.L.M.E. (arts. 19.5, 36.1, 36.2 (salvo un último párrafo), 53 y 56.1), se adecuaban a la distribución de las mismas entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, según lo establecido en el Estatuto de Autonomía.

Un segundo apartado señalaba, que aunque en principio no se adecuaba a la distribución competencial señalado en el L.T.H., la disposición final uno, dos y tres, no obstante la prevista modificación legislativa de esta norma (en el P.L.M.E.), había seguido los requisitos requeridos para una reforma legal de este cariz impuestos por la propia Comisión Arbitral en precedentes resoluciones.

Se determinaba, en un tercer punto, que no se adecuaba a la delimitación competencial según el Estatuto de Autonomía, el artículo 36.2 último párrafo, así como el 58.

Finalmente, se afirmaba que quedaba alterado el sistema de competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales, establecidos con arreglo al Concierto Económico y afectando a la tutela financiera de los Órganos Forales sobre las haciendas locales, los arts. 56.2 y 3, así como el 57.

Aunque los servicios del Parlamento iniciarán de inmediato la formalización del proyecto, con las pocas modificaciones acordadas por la Comisión, el proyecto caducará el disolverse el Parlamento ante el nuevo proceso electoral.

El mismo 20 de octubre, se acuerda por el Pleno de la Comisión, la Decisión 2/2008, referida al Proyecto de Ley de Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario, en lo relativo, al igual que la anterior Decisión, a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia. La Decisión resuelve que el Proyecto en estos aspectos, se adecua a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

Este órgano consultivo de la Comunidad Autónoma ha tenido una intensa actividad a lo largo del año 2008. Con especial relieve en su informe sobre el Proyecto de Ley de Convocatoria y Regulación de una Consulta Popular y siendo de denotar así mismo el aludido Proyecto de Ley de Régimen Municipal de Euskadi. A lo largo de este período ha emitido un total de 274 dictámenes, prueba del intenso trabajo desarrollado.

Relaciones institucionales

Durante este año sigue destacándose la práctica ausencia de convenios bilaterales con otras Comunidades autónomas, con la excepción del Convenio de Colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOCA núm. 152, de 12 de agosto), encaminado a la presentación de la atención sanitaria en las zonas limítrofes de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Euskadi, así como de colaboración en la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplantes cardiacos y pulmonares en el Hospital de Valdecilla.

A resaltar los convenios firmados con las Repúblicas de Haití y la igual República Dominicana (BOCA núm. 167, de 3 de septiembre); con la primera, con el objetivo de institucionalizar las relaciones de cooperación al desarrollo, a establecer en el futuro. Con la República Dominicana y además con el *Instituto Nacional de Aguas Potables* de dicha República, a efectos de paliar los efectos que sobre el agua ha ocasionado los distintos eventos catastróficos.

El Síntoma Kutxa

La necesidad de una Caja de Ahorros fuerte en Euskadi, unificando las tres existentes, se consideraba ya en 2005, como una absoluta necesidad económica y financiera, en mayor medida para afrontar la crisis de efectos acelerados. Lo que en el 2005 parecía absolutamente prioritario, deja de serlo al año siguiente al desgajarse la *Vital Kutxa* alavesa, por impulso del PP y asenso del PSE.

Rota la posibilidad de una fusión a tres, las cajas vizcaína y guipuzcoana acordaron en sus consejos de administración seguir con el proceso de fusión a dos. El producto, llamado «Kutxa», sería la tercera entidad de su sector en el Estado por volumen de beneficios y de patrimonio neto, tan solo superada por la «*La Caixa*» y «*Caja Madrid*». La pelota estaba en las asambleas extraordinarias de las dos cajas que requerían una mayoría de 2/3 para dicha fusión. Asamblea que se celebró el 28 de noviembre.

El problema se situó en Guipúzcoa puesto que en Vizcaya de 96 compromisarios, se contabilizaron 68 votos a favor y 26 en contra; luego se cumplían las exigencias requeridas legalmente.

No obstante en el territorio contiguo, la situación de partida era diferente. El PSE pasa a la oposición a la fusión, después de haberla apoyado, cambio que no ha sido suficientemente explicado. Los sindicatos ultranacionalistas ELA y LAB, también mostraron su oposición, formándose de este modo dos frentes: PNV, EA, EB más el sindicato mayoritario en la empresa Comisiones Obreras, por un lado; PSE, PP y ELA y LAB, por el otro.

Finalmente, de los 100 compromisarios asistentes, los partidarios de la operación fusionadora consiguieron sumar tan solo 63 votos, cuatro menos de los 67 precisos, frente a 33 partidarios del no y cuatro abstenciones.

De tal manera se frustró la propuesta de integración, fusión que se había proclamado como absolutamente necesaria. Se volvieron a oír voces sobre la peren-

toriedad de la fusión y la necesidad de un nuevo proceso de este cariz; posición a la que, según portavoces, se suma el PSE. Parece una postura realista el aplazar el procedimiento a después de las elecciones; la duda es si quien ha preconizado la integración, continuará en esa trayectoria ante la nueva coyuntura.

Un notable embrollo, que demuestra el estado real del País.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

El Tribunal ha proseguido con su intenso trabajo, tal como se demuestra en la simple visión del Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. Entresacando algunos Informes, puede mencionarse el Acuerdo del Pleno del Tribunal de aprobación definitiva del Informe de fiscalización de la cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi del 2005 (BOCA núm. 16).

Igual Acuerdo del Informe de fiscalización de las cuentas de los Organismos Autonómicos, Entes de Derecho Privado y Sociedades Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi del ejercicio 2004, adoptado en sesión del 27 de septiembre (BOCA núm. 18).

Acuerdo sobre el Informe de fiscalización del Programa Bizigune, de viviendas en alquiler: análisis de legalidad, publicidad y condiciones de acceso 2003-2005, adoptado en la sesión del 14 de marzo de 2008 (BOCA núm. 93).

Acuerdo del Tribunal del Informe de fiscalización de la cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi adoptado en la sesión de 14 de marzo del 2008 (BOCA núm. 105).

Fiscalización de Ayuntamientos: Sopuerta (BOCA núm. 118); Gatica (BOCA núm. 124); Eibar (BOCA núm. 230).

Fiscalización con su Informe definitivo respecto de los Organismos Autonómicos, Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas de la Comunidad Autónoma para 2005, adoptado en la sesión del 15 de julio (BOCA núm. 229).

Composición de los Grupos parlamentarios

Grupo Nacionalistas Vascos: 22 Parlamentarios

Grupo Socialistas Vascos: 19 Parlamentarios

Grupo Popular Vasco: 14 Parlamentarios

Grupo Ezker Abertzaleak: 9 Parlamentarios

Grupo Eusko Alkartasuna: 7 Parlamentarios

Grupo Mixto: 3 parlamentarios de Ezker Batua-IU. 1 Parlamentario de Aralar

Estructura del Gobierno

Gobierno tripartito (PNV-EA-EB)

Presidente: Juan José Ibarretxe (PNV)

Número de Consejerías: 11. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es la Consejera de Hacienda y Administración Pública: Idoia Zenarruzabeitia (PNV)

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social: Joseba Azcárraga (EA)

Departamento de Interior: Javier Balza (PNV)

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: Ana Aguirre (PNV)

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales: Javier Madrazo (EB-IU)

Departamento de Educación, Universidades e Investigación: José Antonio Campos (EA)

Departamento de Sanidad: Gabriel Inclán (PNV)

Departamento de Cultura: Miren Azcarate (PNV) que actúa de portavoz delGobierno

Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Esther Larrañaga (EA)

Departamento de Transportes y Obras Públicas: Nuria López de Guereñu (PNV)

Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación: Gonzalo Sáenz de Samaniego (PNV)

Tipo de Gobierno

Tipo de gobierno: minoritario

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV (22 escaños), EA (7 escaños), EB-IU (3 escaños). En total 32 escaños de 75 parlamentarios

Composición del Gobierno: tripartito de coalición

Reparto de carteras: PNV: Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos. EA: tres Departamentos. EB: un Departamento

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Moción de reprobación

Ninguna

Debates y Resoluciones parlamentarias más importantes

El Pleno del 26 de septiembre del 2008, del Debate sobre Política General, con la propuesta presentada por Ibarretxe

El Pleno del 28 de diciembre del 2008, que supuso la aprobación, con mayoría absoluta, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma

LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2008

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill
Aïda Torres

Consideraciones generales

El año 2008 ofrece la singularidad en materia de jurisprudencia constitucional sobre controversias competenciales de no registrar ningún caso al respecto. Pueden destacarse, no obstante, cuatro sentencias relacionadas con la descentralización del poder político, que tienen que ver con la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado y las relaciones específicas entre una Comunidad Autónoma y el Estado, con motivo de una Ley que autoriza la convocatoria de una Consulta Popular, pero en ninguna de ellas se tratan litigios materialmente competenciales.

A pesar de que como se apuntaba en el *Informe* de 2007, la STC 247/2007, sobre la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, se presentaba como una resolución jurisdiccional con la mirada puesta en otra reforma estatutaria pendiente de decisión, la esperada sentencia sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que tampoco se ha producido en 2008. Una circunstancia que parece que ha pesado lo suyo hasta el punto de enervar la atención del Tribunal Constitucional hacia otros litigios competenciales pendientes.

Las cuatro sentencias que son objeto de comentario son las relativas a los siguientes asuntos: la STC 47/2008, que versó sobre un caso relativo al procedimiento constitucional en defensa de la autonomía local, pero que no llegó a ser enjuiciado al declararse extinguido por pérdida sobrevenida del objeto; la STC 49/2008, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo único, apartados seis y siete, de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; la STC 103/2008, que estimó el recurso y declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento Vasco 97/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular, al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, y, finalmente, la STC 101/2008, complementaria de la STC 49/2008, que en una resolución de carácter interpretativo, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el apartado 7 del art. 184 del Reglamento del Senado.

A) *Dos sentencias sobre la reforma de la LOTC. a) La STC 49/2008, sobre la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de magistrados del Tribunal Constitucional, establecida en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: la constitucionalidad de una forma*

de articular la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado[1]*. b) La STC 101/2008, una decisión interpretativa que enerva dicha participación.*

a) La reforma que prescribe la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece una nueva redacción al art. 16.1 LOTC (participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elección por el Senado de los candidatos a Magistrado del Tribunal Constitucional).

El recurso de inconstitucionalidad cifra sus motivos de inconstitucionalidad en tres ámbitos normativos: desde una perspectiva material se considera infringido el art. 159.1 CE; por otro lado, en relación al sistema de fuentes, se estiman vulnerados los arts 72.1 y 165 CE; y, por último, además de estos dos motivos, también se esgrimen diversas infracciones constitucionales relacionadas con la posición institucional del Senado (arts. 67, 69, 70 a 80, 82, 87, 89, 90 y 91 y, en especial, arts. 66.1 y 2 CE), con las facultades de los senadores (arts. 67.2, 23.2 y, por extensión, art. 23.1 CE) y con la estructura territorial del Estado. (art. 81.1 CE). Sus argumentos son los que siguen.

Una primera observación merece ser destacada en relación a algunas expresiones de los recurrentes para justificar la inconstitucionalidad del precepto impugnado. Es la que pone de relieve la sentencia en el sentido de que lo primero que debe señalarse es que no es posible hablar –como, por el contrario, sí lo hace el recurso– de alteración de la Constitución. Pues si bien toda inconstitucionalidad puede contemplarse de algún modo como un intento de alterar la Constitución, desde una perspectiva estrictamente jurídica, la Norma suprema sólo puede respetarse, pudiendo el legislador orgánico únicamente cumplirla, pero nunca alterarla (FJ 7).

Adentrándose ya en el objeto específico del recurso, el Tribunal argumenta que desde una perspectiva material la opción del constituyente en relación a la composición del Tribunal Constitucional fue la de otorgar un fuerte protagonismo a las Cortes Generales, que eligen a ocho de los doce Magistrados que lo componen. Añade, también que ambas Cámaras se encuentran en cuanto al número de magistrados a elegir en una posición idéntica, pero no así en cuanto al concreto modo de ejercer tal facultad, que puede estar influido por las propias características constitucionales de cada Cámara, lo cual fue tenido en cuenta en el proceso constituyente para la elaboración de del art. 159.1 CE. Pero además, la concreta participación de cada órgano constitucional en dicha elección también debe interpretarse a la luz de las normas constitucionales que los regulan, así como del sistema institucional que se deriva del texto constitucional (FJ 7.b).

Es evidente, pues, que la sentencia apela una vez más a la necesidad de inter-

1. Una parte de este comentario a la STC 49/2008, procede del apartado 1.3, del Cap. II de mi colaboración al libro M. CARRILLO (Coord.), G. FERNÁNDEZ FARRERES, E. FOSSAS ESPADALER y A. GARRORENA MORALES, *Hacia una nueva jurisdicción constitucional (Estudios sobre la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo de reforma de la LOTC).* Tirant lo Blanch. Valencia 2008. Agradezco a la Editorial la autorización para hacer uso del mismo en este *Informe*.

pretar el precepto impugnado, no sólo de acuerdo con su específica formulación literal sino también en función del contenido general de la Norma suprema. Como se exponía al principio, los recurrentes imputan a la nueva redacción dada al art. 16.1 LOTC el desapoderamiento de las competencias del Senado, haciendo de su intervención en la elección de magistrados un acto meramente formal y debido, ya que la Cámara se ve impelida a asumir las propuestas que hayan hecho las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la sentencia rechaza este planteamiento. Para ello expone que de acuerdo con lo establecido con el precepto legal reformado, resulta necesario distinguir dos fases o momentos en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que corresponden al Senado: una primera, la que se refiere a la facultad de los Parlamentos autonómicos de presentar candidatos a magistrados; y una segunda, que se corresponde con la elección final de los mismos, una elección que corresponde en exclusiva al Senado, aunque deba realizarse «entre» los candidatos propuestos por las Asambleas autonómicas. Pero, según la sentencia, la nota más destacada de la nueva regulación legal es la amplitud de la remisión que se hace al Reglamento parlamentario. Porque el régimen jurídico de la presentación de candidaturas por parte de los parlamentos autonómicos y de la elección de los magistrados entre dichos candidatos, lejos de concretarse, se remiten íntegramente a «los términos que determine el reglamento de la Cámara», lo cual abre necesariamente las puertas a múltiples desarrollos.

La amplia apertura a lo que determine la regulación reglamentaria, lleva a la sentencia a sostener que el régimen jurídico aplicable a las propuestas de candidatos a magistrado por parte de las Asambleas autonómicas no se agota en el art. 16.1 LOTC y en todo caso abre necesariamente las puertas a múltiples desarrollos. Por esta razón, y a fin de rechazar los argumentos de los recurrentes que imputan un desapoderamiento del Senado en el proceso de elección de los magistrados, la sentencia sostiene (FJ 9) que la expresión «entre los candidatos» no tiene, que ser interpretada necesariamente en el sentido que excluya cualquier posible margen de maniobra por parte del Senado en este sentido. Es decir, que tal y como está redactado el precepto, no deja totalmente en manos de los Parlamentos autonómicos la libre determinación de los candidatos elegibles por el Senado. Pues, aún en el caso de que sea interpretado en el sentido más estricto, el art. 16.1 LOTC presupone necesariamente la existencia de diversos candidatos y, por lo tanto, una posibilidad de elegir a unos y descartar a otros. Asimismo, –insiste la sentencia– en los términos que se establece la remisión al Reglamento parlamentario, nada excluye que el propio Senado pueda velar por el ejercicio constitucionalmente correcto de su función en el sentido de verificar si, por ejemplo, el número de candidatos presentados es insuficiente, o si los propuestos no cumplen con los requisitos exigidos constitucionalmente, o si la elección de algunos de los magistrados se frustra por no alcanzarse la mayoría requerida, etc. En consecuencia, a la espera de las futuras previsiones reglamentarias, un pronunciamiento en sentido distinto al desestimatorio no sólo sería preventivo, sino que llevaría a desconocer que el control de la LOTC obliga a reservar tales pronunciamientos a infracciones evidentes e insalvables.

Por tanto, no se puede aceptar la premisa de los recurrentes según la cual la facultad del Senado es absoluta e ilimitada. Y aunque la regulación del art. 159.1 CE

es extensa, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Senado es un aspecto que requiere desarrollo normativo y que, por tanto, puede verse limitada tanto material como procedimentalmente.

Hasta ahora, las normas que han desarrollado el citado precepto constitucional han tenido origen parlamentario y se han reducido a regular aspectos básicamente procedimentales. Pero la propia existencia de estas normas revela que no es posible partir, como pretenden los recurrentes, de que la norma constitucional sobre la elección de los magistrados impide un ulterior desarrollo normativo, que incluya condicionamientos materiales y de procedimiento (FJ 9 y 10).

Pero es en el FJ 11 donde la sentencia se adentra en la cuestión central que ha de servir para determinar la constitucionalidad o no del precepto impugnado. El punto de partida es el que constituye el nudo gordiano, el elemento cualitativamente diferente de esta reforma de la LOTC: la participación de órganos ajenos al Senado en la elección de magistrados. Ante esta reforma legislativa, el Tribunal se plantea tres cuestiones de relevancia: 1ª) ¿Está constitucionalmente prohibida?; 2ª) ¿tiene fundamento constitucional?, y 3ª) ¿resulta compatible con el modelo de jurisdicción constitucional que se deriva de la Constitución?.

En relación a la primera pregunta, la sentencia señala que ningún precepto constitucional impide una previsión del tenor de la contemplada en la nueva redacción dada al art. 16.1 LOTC. En este sentido, y acorde con la concepción de la interpretación conjunta de la Norma constitucional, esto es, entendida como un ámbito normativo general interrelacionado que se reseñaba anteriormente, la sentencia señala que la Comunidad Europea no se limita a ser un conjunto de normas que deban ser ejecutadas o un programa a desarrollar, sino un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan opciones políticas de signo distinto. Por esta razón, no puede deducirse que la única participación autonómica posible en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional sea la existencia de senadores designados por los Parlamentos autonómicos o, lo que es lo mismo, que exista una prohibición constitucional absoluta de cualquier otro mecanismo de participación, como es la posibilidad de presentar candidatos a través de los Parlamentos autonómicos (FJ 12).

En relación al fundamento constitucional que pueda presentar la reforma legislativa que se planteaba en la segunda pregunta, como no podía ser de otra manera, lógicamente, la sentencia invoca y subraya el carácter que la CE atribuye al Senado de Cámara de representación territorial. Sin duda, éste ha de ser el argumento decisorio para encontrar legitimidad constitucional en la reforma legal, en la medida que esta prescripción constitucional atribuida al Senado no puede quedar como afirmación retórica y vaciada de contenido normativo. Es cierto que por sí misma constituye una formulación genérica pero en ningún caso nada aséptica en términos constitucionales. Puesto que con esta habilitación constitucional, y así lo ponen de relieve los debates constituyentes– el Senado devino desde 1978 en la representación que las Comunidades Autónomas tienen en el Estado. Y nada impide que la misma se pueda proyectar también sobre otros órganos estatales con los que el Senado se relaciona en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Es lógico, pues, que en su respuesta afirmativa a la segunda pregunta que la sentencia se formulaba, sostenga para justificarla que «no

debe perderse de vista que el carácter de Cámara de representación territorial puede expresarse y desarrollarse no sólo en la organización y funciones del Senado, sino en el ejercicio de todas sus facultades y, concretamente, de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponden» (FJ 13). En definitiva, con esta interpretación el Tribunal atribuye un significado jurídico más concreto a la expresión «cámara de representación territorial», que se concreta en una forma de participación autonómica en una institución central del Estado. En este sentido, la reforma de la LOTC aparece como una forma de implicar a las Comunidades Autónomas con el Estado compuesto del que forman parte. Porque no es ya que las Comunidades Autónomas sean una parte del Estado, sino que son Estado.

Finalmente, acerca de la compatibilidad de la reforma con el modelo de jurisdicción constitucional, la sentencia se pronuncia también en sentido positivo. Niega que se produzca desapoderamiento alguno de las funciones del Senado. La participación autonómica en este proceso se limita a la fase de presentación de candidatos, sin que en ningún momento se ponga en cuestión la condición del Senado como órgano titular que *decide* sobre su elección. Por otra parte, se rechazan los argumentos *ad absurdum* empleados en el recurso de inconstitucionalidad para cuestionar la técnica jurídica utilizada para la reforma legislativa, recordando al respecto que los recurrentes no pueden desconocer que la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, modificó el sistema de designación de los doce vocales del Consejo General del Poder Judicial elegidos entre jueces y magistrados, introduciendo precisamente un procedimiento contemplado en el art. 112 LOPJ, por el cual la elección de vocales por parte del Congreso y del Senado se realiza entre los candidatos presentados por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y las candidaturas respaldadas por un determinado número de firmas. Y aunque el art. 123.3 CE se remite expresamente a la ley orgánica para establecer los términos de dicha elección, no es adecuado poner el ejemplo de los vocales del Poder Judicial para denunciar sin mayor precisión el absurdo constitucional a que –según los recurrentes– conduce el traslado de las designaciones de segundo grado a otros órganos (FJ 14).

El recurso también imputa tacha de inconstitucionalidad al art. 16.1 LOTC en relación al sistema de fuentes que afectan a los arts. 72.1 y 165 CE. Más concretamente, por violar la reserva de Reglamento Parlamentario contenida en el primer precepto citado y por exceder las materias que el art. 165 CE reserva a la LOTC. En relación al art. 72.1 CE, la sentencia niega que la violación de la autonomía parlamentaria se haya producido. Puesto que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (por todas la STC 234/2000), la autonomía reglamentaria de las Cámaras siempre se ha relacionado con la propia autonomía parlamentaria. Y en este caso, la vulneración se ha producido porque el contenido de la reforma legislativa excede claramente de la vida interna del Senado. Es decir, no se trata de un supuesto que forme parte de los llamados actos *interna corporis.* Por otra parte, la amplia remisión al propio Reglamento parlamentario que prevé la reforma garantiza que sea la Cámara Alta la que, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria pueda concretar el régimen jurídico de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elección de Magistrados (FJ 15).Y tampoco viola el art. 165 CE, que según la sentencia es un precepto que tiene una

vocación de *complitud*, siendo la LOTC un cauce idóneo para introducir una participación en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional. En la medida que dicha participación excede la esfera interna del Senado y precisa del concurso de los Parlamentos autonómicos, es dicha Ley, que no está vinculada positiva sino negativamente a la CE, la única fuente del Derecho –excepto la propia Constitución– que puede introducirla (FJ 16).

Rechazados los motivos de inconstitucionalidad principales argüidos por el recurso, lógicamente también los son las tachas de inconstitucionalidad que por conexión y de forma secundaria recaen sobre otros preceptos constitucionales relacionados con el Senado. Así, no puede considerarse infringido el art. 66.1 CE, porque no se vulnera el principio de representación nacional que se deriva de dicho precepto ni se produce una discriminación del Senado respecto del Congreso del Congreso de los Diputados, Cámara ésta que carece del carácter de representación territorial que define la posición constitucional del Senado (art. 69 CE). Argumento que hace bien la sentencia en recordar de nuevo a fin de ubicar de la manera más idónea, la posición constitucional de la Cámara alta respecto del Congreso.

Tampoco es vulnerado el art. 81.1 CE puesto que con la formula participativa propuesta por la reforma, no se ha alterado el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ni los arts. 23.2 y 67.2 CE en relación con el estatuto constitucional de los senadores: en primer lugar, porque dicho estatuto es de configuración legal y por la tanto, admite que se regule y se limite el ejercicio de funciones parlamentarias; y en segundo lugar, porque la regulación legal no vulnera el principio del mandato imperativo al atribuir a los Senadores la facultad de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional al final de un procedimiento en el que se ha previsto la participación autonómica. Finalmente, en la medida que no se ha infringido el art. 23.2 CE, tampoco puede considerarse vulnerado el art. 23. 1 CE que solo se hubiese visto afectado por extensión (FJ 17).

Esta sentencia que fue dictada por un Pleno del Tribunal Constitucional integrado por ocho magistrados (tras los singulares episodios de abstención y recusación registrados) dio lugar a tres votos particulares. El primero correspondió al Magistrado Conde Martín De Hijas, cuya discrepancia se basó, en esencia, en los siguientes argumentos: después de afirmar que el recurso debía de haber sido estimado, afirma que el art. 159 CE que regula la composición del Tribunal Constitucional, deja perfectamente agotados los extremos esenciales del régimen jurídico de la misma. En un ámbito como éste definido y cerrado por la CE no cabe disponibilidad alguna sobre esta materia por el legislador. Pero dicho esto, sostiene, sin embargo, un criterio –similar al argumentado por el Grupo Parlamentario del PP recurrente de la ley– que podría resultar paradójico: la composición del Tribunal Constitucional es algo anterior y distinto a las materias a que el art. 165 CE se refiere. Para afirmar seguidamente, que se trata de una materia que corresponde al área funcional del Senado, razón por la cual entra dentro del ámbito constitucionalmente reservado al Reglamento del Senado. No se comprende como ello puede ser así cuando las relaciones de la Cámara alta con otros órganos del Estado, no forma parte de un *interna corporis*. Asimismo, este magistrado considera que se ha producido un desapoderamiento del Senado, ya que se restringe

desde un plano infraconstitucional la amplia libertad que le atribuye la CE para ejercer las atribuciones que el art, 159.2 CE establece para la propuesta de magistrados. Y la razón es que, tras la reforma legal, el Senado no podrá elegir magistrados para el Tribunal Constitucional que no hayan sido previamente propuestos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el Magistrado Delgado Barrio se alinea en la misma línea argumental según la cual la inconstitucionalidad del art, 16.1 de la Ley impugnada se basa en que los órganos constitucionales recogidos en el art. 159.1 CE puede elegir magistrados con absoluta libertad entre juristas que cumplan los requisitos señalados en el apartado del mismo artículo. En la medida que la Ley establece esta forma de participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, está cercenando el margen de actuación del Senado que la CE le atribuye en el art. 159.2 CE. Es decir, con la nueva regulación se ha producido un desapoderamiento en sus atribuciones del Senado.

Finalmente, el Magistrado Rodríguez Arribas insiste de forma más sintética en parecidos argumentos que los anteriores, afirmando que la sentencia desarrolla una interpretación innovadora o aditiva de la Ley impugnada, situándose en una órbita *contra legem* al pretender hacer decir a la reforma legal lo que, evidentemente no dice. La reforma legal ha producido una mutación constitucional, ya que ahora la Cámara Alta ha de limitarse a elegir candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional entre los que previamente han propuesto las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

b) El sentido de la STC 49/2008 que desestimó el recurso planteado contra la reforma de la LOTC, queda –sin embargo– enervado con el criterio interpretativo sostenido en STC 101/2008 dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad planteado contra el nuevo apartado 7 del art. 184 del Reglamento del Senado (RS).

En dicho apartado se establece el procedimiento de la elección por el Senado de los cuatro magistrados, en los términos siguientes: «a) *El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo. b) La Comisión de nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos*».

Pues bien, para el Tribunal Constitucional no puede negarse que la referencia del precepto impugnado a la falta de candidatos «suficientes» es susceptible de ser interpretada en un sentido literal o meramente numérico, esto es, relativo a la presentación por las instancias autonómicas de candidatos bastantes en relación con los puestos a cubrir. Pero también puede ser interpretada en un sentido cualitativo o de mérito, de forma que solamente serán consideradas suficientes las candidaturas de aquellas personas, sobre las que pueda recaer el apoyo de la Cámara expuesto en la exigencia de que obtengan el voto favorable de, al menos, tres quintos de los senadores.

Argumenta el Tribunal Constitucional que, en principio, tales candidatos serán los que hayan presentado las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pero la libertad institucional del Senado, no puede llevar a la Cámara a la imposibilidad de cumplir con su obligación constitucional de designar Magistrados del Tribunal Constitucional. Imposibilidad que podría darse si las Comunidades Autónomas no atendieran a la invitación del Senado para presentar candidatos o los presentados no reunieran los requisitos necesarios, incluso, no mereciesen la confianza del Senado. Por tanto, en coherencia con la libertad última de la que goza la Cámara en relación con el juicio de idoneidad que merezcan las distintas candidaturas, no puede descartar que sean los senadores, a través de la Comisión de Nombramientos los que decidan que los candidatos no son suficientes en mérito, sin que sea preciso llegar al acto final de elección por el Pleno de la Cámara. Si esta última circunstancia se produce, habrá de conducir a una nueva selección de candidatos por la Comisión de Nombramientos para someterla al Pleno, «esta vez proponiendo candidaturas surgidas del propio seno de la Cámara».

Y es aquí, donde surgen los problemas de incoherencia del criterio que la STC 101/2008 presenta en relación con la 49/2008. En efecto, no otra es la consecuencia de una sentencia que, en buena lógica, debería haberse pronunciado en un sentido expresamente desestimativo para ser coherente con la decisión anterior. Sin embargo, no ha sido del todo así, puesto que introduce una interpretación del precepto reglamentario que viene a aguar la participación de las Comunidades Autónomas en el nombramiento de los magistrados que corresponde elegir al Senado. El criterio de la STC es el considerar que el apartado 7 del art. 184 del RS es constitucional siempre que se entienda que «*el supuesto reglamentario se referiría, no solamente a la inexistencia de candidaturas en número suficiente en relación con los magistrados a designar sino también a la eventual inidoneidad de los candidatos presentados, entendido esto último relativo no ya al incumplimiento de los requisitos formales sino al juicio subjetivo que la Cámara, a través del procedimiento reglamentariamente previsto, ha de formarse sobre los candidatos presentados y que se expresará en términos de aceptación o de rechazo de los mismos*». Con lo cual, el Senado ha de acudir a nuevas propuestas de candidatos.

En principio, cabría entender que éstas habrían de ser las que correspondan otros candidatos que ya hayan sido propuestos por las Comunidades Autónomas, lo que –hasta aquí– sería coherente con el criterio sentado en la STC 49/2008. Pero si ello no es así –por ejemplo– porque se han presentado los mismos candidatos en diversas Comunidades Autónomas, –como ya ha ocurrido con algunas Comunidades Autónomas en el proceso que actualmente se encuentra varado– y no hay más candidatos, en el caso de que no se alcance la mayoría requerida sobre los inicialmente propuestos, se abre la puerta a que los nuevos candidatos ya no procedan de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas sino del propio Senado. Lo cual supone una contradicción con el sentido de la primera sentencia relativa a la reforma de la LOTC.

Al igual que la STC 49/2008, la STC 101/2008, también ha dado lugar a votos particulares por parte de los magistrados que –salvo uno, que estaba recusado– entonces ya formularon su discrepancia. También como entonces, el más extenso ha sido el emitido por el Magistrado Conde Martín De Hijas, quien –partir de

su radical discrepancia de la STC 49/2008– subraya sobre el tema controvertido, la apreciable discontinuidad entre la primera y la segunda sentencia, manifestando su rechazo a aceptar que, «*cuando dos preceptos legales de textos normativos distintos pero íntimamente conectados están sometidos a su enjuiciamiento constitucional en sendos recursos simultáneamente pendientes, argumentos de la Sentencia del primero que no tuvieron un significado determinante del fallo (como lo evidencia en él de reservas interpretativas, que quizás pudieran haberse hecho), en la Sentencia posterior se transmiten en claves para el enjuiciamiento del recurso que en ella se resuelve, y en soporte de unas reservas interpretativas del precepto a la sazón enjuiciado*». Para este Magistrado, el apartado 7 del art. 184 del RS, se refiere inequívocamente al número de las candidaturas presentadas y no puede entenderse referido a la idoneidad de los candidatos, y mucho menos puede considerarse susceptible de albergar en él la hipótesis planteada de que los candidatos propuestos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y los seleccionados entre ellos por la Comisión de Nombramientos para su elevación al Pleno no sean elegidos por éste. Concluye que la sentencia supone una recreación manipulativa.

En este último sentido, en su voto discrepante, el Magistrado Delgado Barrio considera que la interpretación dada por la mayoría es una manifiestamente *contra legem* hasta el punto de imputar al Tribunal Constitucional estar ejerciendo una función de legislador positivo. Y a una conclusión semejante llega el Magistrado Rodríguez Zapata, incluyendo *–singularmente–* para fundamentarla una cita de su propia obra académica, cuando juzga que el fallo es manipulativo y aditivo, en la línea de la técnica interpretativa italiana.

B) *STC 103/2008, sobre la Ley del Parlamento Vasco 972008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de negociación para alcanzar la paz y la normalización política: el principio de autonomía, el sujeto de la soberanía y la supremacía de la Constitución.*[2]

a) Consideraciones previas acerca del informe del Consejo de Estado sobre la pertinencia del Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno, en relación a la fundamentación de la STC 103/2008

Según el Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, la impugnación de la Ley vasca se fundamenta en dos tipos de reproches de inconstitucionalidad. Uno, relativo a la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo la convocatoria y otro a la inconstitucionalidad de las decisiones que se proponían a someter a consulta.

En síntesis, los argumentos del Consejo de Estado favorables a la presentación del recurso se basan en considerar que; el procedimiento legislativo seguido (de lectura única) para la tramitación del Proyecto de Ley no fue el idóneo, de

2. El comentario a la STC 103/2008 que aquí se incluye es una parte sustancial de mi colaboración (M. CARRILLO) a la Encuesta sobre *Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular* publicará el próximo número de la Revista Teoría y Realidad Constitucional. Agradezco a la dirección de dicha revista la autorización para utilizar el texto para el *Informe Comunidades Autónomas 2008*.

acuerdo con lo previsto por el Reglamento del Parlamento Vasco (RPV); el País Vasco carece de competencia para la convocatoria de la consulta y por consiguiente vulnera lo dispuesto en los arts. 92 y 149.1.32ª CE y en la *Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre modalidades de referéndum*, tanto en lo relativo a la convocatoria de la consulta como en lo concerniente a las normas reguladoras de su desarrollo; finalmente, el Consejo de Estado añade también argumentos acerca del objeto de la consulta, considerando que la Ley vasca «trasciende el ámbito de interés y de competencias de la Comunidad Autónoma, afecta al interés del Estado y de los demás territorios de España» y concluye que la «admisión de la iniciativa vasca, en suma, supondría aceptar que una fracción del electorado pudiera, en hipótesis, abrir un auténtico proceso constituyente, expresándose, con crudeza, no sólo la tensión entre una democracia representativa y los instrumentos de participación directa, sino también entre el pueblo español como titular de la soberanía y un parte del mismo a la que se reconocería en la práctica una capacidad exorbitante de las competencias de ámbito territorial limitado y afectantes al orden constitucional establecido».

La decisión de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en el ejercicio de la función que le corresponde como alto órgano consultivo del Gobierno, de dictaminar con carácter previo a la interposición del recurso, sobre la impugnación de la *Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular* (art. 22.6ª LCE), de abordar los aspectos formales y materiales que subyacen a la norma objeto de dictamen es adecuada. En efecto, habida cuenta de las argumentaciones contenidas en la informes de los Ministerios de Interior y de Administraciones Públicas, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Presidente del Gobierno que promueva un recurso de inconstitucionalidad, resulta coherente que el Consejo de Estado aporte en su dictamen los fundamentos jurídicos que crea más pertinentes que vengan referidos a *todos* los aspectos que los órganos activos de la Administración central del Estado han expuesto en relación a la procedencia del recurso de inconstitucionalidad y que aparecen reflejados en el expediente administrativo. Cuestión distinta es si en otro orden institucional y, más concretamente, en el ámbito jurisdiccional protagonizado por el Tribunal Constitucional, procedía abordar también en toda su dimensión todas las cuestiones relativas a la adecuación al bloque de la constitucionalidad del contenido de la *Ley 9/2008 del Parlamento Vasco, de Convocatoria y Regulación de la consulta popular.*

El Informe de la Comisión Permanente versa sobre los aspectos formales, competenciales y materiales de la Ley 9/2008. La pertinencia del recurso de inconstitucionalidad deriva sobre todo de la competencia ejercida por el Parlamento Vasco por la que autoriza al Lehendakari para someter a consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo y, con carácter no vinculante, dos preguntas que aparecen en el apartado 1 letras a) y b) del artículo único de la citada ley, sobre las que el electorado vasco debía pronunciarse el 25 de octubre de 2008.

En efecto, la convocatoria de la consulta se inserta en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado de «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149.1.32ª CE). Se trata de una consulta que se proyecta sobre unas cuestiones de indudable calado político e institucional: la

primera de ellas, acerca del apoyo a un proceso dialogado de la violencia, siempre que previamente el grupo terrorista ETA manifieste de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre; en la segunda se pregunta si la ciudadanía está de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010.

La trascendencia política del objeto de la consulta y su eventual incidencia institucional parece fuera de toda duda razonable, como se encarga de poner de relieve la Exposición de Motivos de la Ley, cuando se afirma que el objetivo es «alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español». Por un lado, el apoyo que se reclama del electorado a un proceso político para el fin del terrorismo de ETA implica a los poderes públicos y la ciudadanía del País Vasco y del conjunto del Estado. Y por otro, la expresión normativa que –forzosamente– debiera tener en el futuro el «Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco», parece obvio que, más allá de los términos ambiguos en los que en este aspecto se expresaba la segunda pregunta, la trascendencia no sólo *ad intra* sino también *ad extra* del País Vasco, habían de ser una lógica consecuencia del sentido de aquella. Sobre todo, si el proceso político iniciado con la Ley de la Consulta pretendía tener –como es obvio en toda ley– alguna finalidad política y jurídico-institucional. Dicho sea esto desde la lógica que preside el uso del sentido común y al margen del cualquier proceso de intenciones al respecto.

Se trata, por tanto, de una consulta a la ciudadanía en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre decisiones de especial trascendencia tanto para dicha Comunidad como para el conjunto del Estado. De acuerdo con los términos empleados por la Constitución en el art. 92.1, la especial trascendencia es un presupuesto previo para que aquellas decisiones puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Y dicha convocatoria de referéndum corresponde ser formalmente convocada por el Rey a propuesta –preceptiva– del Presidente del Gobierno, siempre que previamente haya sido autorizada por el Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE).

La cuestión más relevante que justifica la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad, que el dictamen del Consejo de Estado aconseja presentar al Gobierno, es la ausencia de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para aprobar una ley de la naturaleza de la Ley 9/2008, en la medida que ignora la preceptiva autorización de la consulta que para llevarse a cabo, requeriría la intervención de los únicos órganos competentes para hacerlo, que no son otros que el Presidente del Gobierno y el Congreso de los Diputados. En este sentido, el Parlamento vasco carece de competencia para autorizar al Lehendakari a que éste someta la consulta a la consideración del electorado vasco, porque el art. 149.1.32ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», y, asimismo, el art. 92 CE determina que en el referéndum consultivo sobre decisiones de especial trascendencia, la propuesta de la consulta corresponde al Presidente del Gobierno, mediando previamente la autorización del Congreso de los Diputados.

Un segundo argumento acerca de la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad es el referido a la ausencia en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, de una explicita previsión de un título competencial en materia de consultas populares. En este ámbito, los nuevos Estatutos aprobados recientemente contemplan una previsión al respecto en relación con las consultas populares que puedan llevarse a cabo en el ámbito autonómico o local. El Estatuto de Autonomía de Cataluña lo prevé en su art. 122, cuando establece que «*Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la misma Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, fórums de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, teniendo en cuenta lo que dispone en el art. 149.1.32ª CE*», lo cual remite a la preceptiva autorización por el Estado para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, pero no excluye su realización en el ámbito autonómico. En términos relativamente parecidos pero no idénticos se expresan el art. 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el art. 71.27ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, en los que el referéndum queda expresamente excluido.[3] Distinto es el supuesto que ofrecen los Estatutos Autonomía de las Islas Baleares y de Castilla y León.[4] Pero en todo caso, con una u otra formulación, en todos ellos existe una previsión estatutaria al respecto. Cosa que no ocurre en el Estatuto Vasco de 1979.

Pero no es el caso del Estatuto Vasco de 1979, sin que la competencia sobre esta materia pueda derivarse, de forma implícita, de la invocación a los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la CE o de la Disposición Adicional Única del Estatuto, en la medida que la actualización del régimen foral se ha de entender enmarcada en el ámbito de lo establecido por el ordenamiento jurídico, esto es, de acuerdo con la CE y el Estatuto. Quedaría no obstante la posibilidad, aún sin la explícita previsión estatutaria de un título competencial expreso, que la competencia en materia de consultas populares se entendiese como una derivación implícita de la competencia exclusiva del País Vasco para la organi-

3. Por ejemplo, el art. 78 del Estatuto de Andalucía de 2007: «*Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum*». El art. 71.27ª del Estatuto de Aragón de 2007 se expresa en parecidos términos al caso andaluz, prescribiendo en su parte final «*... con excepción del referéndum y de lo previsto en el art. 149.1.32ª de la Constitución*».

4. El art. 31.10ª del Estatuto de las Islas Baleares de 2007 establece que: «*En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Islas Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Islas Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del art. 92 y el núm.32 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución*» Y el art. 71.15ª del Estatuto de Castilla y León de 2007 establece que «*En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: «Sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria*».

zación de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1ª CE y 10.2 EAPV). Sin embargo, ésta es una interpretación que comportaría otorgar una notoria *vis expansiva* al alcance que debe tener la autoorganización de la propias instituciones, en la medida que su ámbito material ha de quedar delimitado por la regulación del entramado orgánico de la institución, pero no a la regulación de la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión de los entes públicos. Dicha participación ciudadana constituye uno de los principios constitucionales de funcionamiento de las administraciones públicas que presenta suficiente grado de especificidad –la expresión de voluntad del ciudadano titular de derechos sobre un tema concreto– como para reducirla al estricto ámbito de la competencia exclusiva en materia de organización de las instituciones de autogobierno.

En este sentido, parece que queda fuera de duda que la Ley del Parlamento vasco 9/2008, de Consulta popular se proyecta sobre el ejercicio del derecho de participación política de la ciudadanía vasca sobre un tema de especial trascendencia, como es su futura relación con el resto del Estado y no sobre la regulación de la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Asimismo, procede recordar que respecto al alcance del título competencial de las Comunidades Autónomas, referido a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1ª CE) la STC 132/89, FJ 21, precisa que «(...) tal título se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa (STC 76/1983, FJ 38)...». Razón por la que resulta muy forzado incluir en el ámbito material de la organización política autonómica, el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, sin que exista una previa previsión en el Estatuto.

b) El pronunciamiento por unanimidad del Tribunal Constitucional: la relación entre supremacía constitucional y principio democrático

Objetivamente, que una decisión jurisdiccional se tome por unanimidad constituye un elemento positivo que, en principio, refuerza la *auctoritas* del órgano jurisdiccional que la ha acordado. Pero esta cualidad exige que la resolución haya abordado con precisión y suficiencia todas las posibilidades interpretativas que razonablemente ofrezca el caso sometido a su jurisdicción. Y, probablemente, no es seguro que la STC 103/2008 lo haya conseguido en todos sus términos.

El Tribunal fundamenta su decisión de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del contenido íntegro de la Ley del Parlamento vasco 9/2008 en tres razones: 1) la incompetencia del Parlamento vasco para aprobar una ley de esta naturaleza, por vulneración del art. 149.1.32ª CE; 2) el objeto o contenido de la Ley supone una infracción de los arts. 1.2 y 2 CE, en la medida que supone una reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y 3) la inadecuación del procedimiento parlamentario de lectura única por el que fue aprobada la ley supone incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, dado que, atendido el contenido de la Ley, se ven afectadas materias expresamente excluidas por el art. 119.3 de RPV, como es el caso del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos en el art. 23 CE.

Se trata de una resolución jurisdiccional que en su estructura interna resulta en buena parte tributaria del informe del Consejo de Estado. Los tres elementos

de inconstitucionalidad que sirvieron al alto órgano consultivo para justificar la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad, han sido tenidos en cuenta por el Tribunal Constitucional para fundamentar su decisión. Y es en este primer aspecto de la STC 103/2008, que cabe considerar que el *modus operandi* del Tribunal no tiene por qué coincidir con el seguido por el Consejo de Estado. En la función consultiva del Gobierno que le corresponde, resulta lógico que en su análisis de la Ley del Parlamento vasco, el Consejo de Estado, para mejor asesorar al Gobierno, se extendiese sobre todos los posibles aspectos de su inconstitucionalidad, tanto los que resultaban evidentes por razón de la competencia ejercida, como los que pudiesen derivarse de su aplicación en el futuro más inmediato. Pero éste no es exactamente el caso del Tribunal Constitucional, cuyo juicio de constitucionalidad ha limitarse materialmente a los vicios de inconstitucionalidad del todo punto evidentes, sin perjuicio de las alegaciones que las partes (en este caso, los fundamentos impugnatorios del recurso presentado por el Abogado del Estado) hayan tenido a bien exponer en el procedimiento contradictorio que precede a la sentencia. Sobre todo cuando, como ocurre en este caso, ya se daba *–ab initio–* una manifiesta causa de inconstitucionalidad basada en la falta de competencia del Parlamento vasco para autorizar al Lehendakari a someter a consulta de los ciudadanos las dos preguntas descritas en la Ley.

Atendido el contenido de la Ley del Parlamento vasco 9/2008, su inconstitucionalidad se deriva –sobre todo– de la manifiesta incompetencia para autorizar una consulta popular como la descrita, sin el proceso previo de autorización previsto en el art. 92.2 CE. El Tribunal Constitucional define el referéndum como una especie de consulta popular que responde a los siguientes requisitos: 1) a través del mismo no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera procedimientos; 2) se trata de una consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral expresivo de la voluntad del pueblo; 3) ello, conformado y exteriorizado a través de procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral; 4) este proceso ha de quedar asegurado con garantías jurisdiccionales específicas; 5) en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental participación política del art. 23 CE; 6) por tanto, para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica por vía de referéndum (art. 149.1.32ª CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, estaremos ante una consulta referendaria.

En este sentido, las razones de la incompetencia han sido expuestas en el apartado anterior: el Parlamento vasco carece de competencia para autorizar al Lehendakari para que éste someta la consulta a la consideración del electorado vasco, porque el art. 149.1.32ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum», y, además, el art. 92 CE determina que en el referéndum consultivo sobre decisiones de especial trascendencia, la propuesta de la consulta corresponde al Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados.

Siendo ello así, probablemente hubiese sido suficiente que el Tribunal se hubiese limitado a declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley 9/2008, por razones de competencia, sin necesidad de entrar en las cuestiones de relativas al procedimiento parlamentario empleado por la Cámara autonómica para su aprobación ni, especialmente, tampoco en las referidas al objeto de Ley. La razón fundamental para que el Tribunal hubiese limitado su decisión a este aspecto de la Ley 9/2008 se cifra en que la ausencia de competencia para autorizar dicha consulta, es el contenido normativo de la Ley que ofrece una concreción jurídica sin fisuras. Se trata de una competencia estatal que la Comunidad Autónoma ejerce con manifiesta carencia de título competencial.

Ahora bien, ello no empece para poner de manifiesto una eventual confusión existente en el razonamiento del TC entre el art. 92 CE y el art. 149.1.32ª CE. Puesto que, mientras que el art. 149.1.32ª CE reserva la competencia para la autorización de los referéndums al Estado, el art. 92 regula el referéndum consultivo como un tipo determinado de referéndum. Y de acuerdo con alguno de los Estatutos de Autonomía aprobados (Cataluña), se reconoce que las Comunidades Autónomas pueden regular consultas por la vía de referéndum, lo cual supone la posibilidad de una regulación diferente en el ámbito autonómico, sin perjuicio de la previa autorización reservada al Estado.

El objeto de la Ley se concreta en las dos preguntas y en la finalidad perseguida que se expresa en la Exposición de Motivos, que como tal no forma parte del contenido dispositivo de la norma pero es evidente que permite interpretar su finalidad. En este caso, no ofrece dudas: «el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español». Pero más allá de la competencia estatal (art. 149.1.32ª CE) que infringe la Ley vasca, el contenido específico de las preguntas se ubica en un terreno de concreción jurídica más genérico: sobre todo, en la primera, «...apoyar un proceso de final dialogado de la violencia...»; y en la segunda, si bien se pueden razonablemente presuponer futuras consecuencias jurídico constitucionales de especial relevancia, es lo cierto que la ley se refiere también con una cierta dosis genérica al inicio por parte de los partidos vascos sin exclusiones de «...un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010». Pero en la primera pregunta, no se especifica en qué consiste, *grosso modo*, el contenido de dicho Acuerdo democrático. Ni tampoco, en la segunda se delimita el alcance del llamado «derecho a decidir» del pueblo de la Comunidad Autónoma, aunque sin especial esfuerzo hermenéutico pueda presuponerse que el objeto del mismo se enmarque en el contexto de la relación del País Vasco y el conjunto de España. En este sentido, parece lógico pensar que la ley respondía a una iniciativa política que de haberse llevado a cabo la consulta, debía de aparecer –según fuese su resultado– como instrumento para instar a la propuesta de convocatoria de un referéndum por aquél órgano que únicamente está legitimado para hacerlo, el Presidente del Gobierno. Y, ciertamente, el trasfondo constitucional de esta más que probable y calculada ambigüedad de la parte dispositiva de la Ley 9/2008 resultaba indudable. Pero justamente porque una parte del alcance de esta Ley, se situaba en el terreno más genérico del análisis

de los efectos de sus potencialidades jurídicas sobre el marco de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, es la razón por la que no era del todo necesario que el Tribunal llegase a pronunciarse, más si la manifiesta ausencia de competencia del Parlamento vasco ya permitía declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley, sin necesidad de entrar en el fondo de la cuestión. La supremacía de la Constitución era argumento suficiente para llegar a la citada conclusión.

El Tribunal ha entrado en las cuestiones de fondo, optando por dar congruente respuesta a los argumentos expuestos por el Abogado del Estado y, quizás algo menos, a algunos de los argumentos del Parlamento y del Gobierno vasco, relativos a la justificación de la competencia con base en el titulo competencial relativo a la autoorganización de sus instituciones de autogobierno y en los derechos históricos. En su argumentación aporta unos razonamientos que en algunos casos resultan discutibles. A modo de ejemplo, cabría evocar el relativo a un posible o eventual referéndum de reforma estatutaria al que se refiere el Tribunal, como consecuencia de la Ley 9/2008, en el marco de una nueva relación entre el País Vasco y el Estado. El Tribunal sostiene que «...si esa nueva relación se tratara de alcanzar únicamente mediante la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco el referéndum no tendría sentido ni cabida en este momento inicial, pues la consulta popular sólo es posible para la ratificación de la reforma una vez aprobada por las Cortes Generales» (FJ. 4). Pues bien, este argumento es en exceso categórico, porque el referéndum de ratificación no es la única posibilidad factible. Si bien el referéndum de reforma estatutaria del art. 147.3 CE y del art. 46.1 d) del EAPV tiene por objeto –ciertamente– la ratificación de la misma y, por tanto, se produce en la fase final del proceso de revisión estatutaria, nada impide –en principio– que el Presidente del Gobierno, en uso del referéndum consultivo del art. 92 CE, pueda tomar la opción de oportunidad política, consistente en plantear en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma un referéndum consultivo sobre una decisión política de especial trascendencia a los ciudadanos de la citada Comunidad (por ejemplo el País Vasco). En todo caso, la Constitución, *a radice,* no establece una prohibición explícita en razón del ámbito territorial que pueda tener la consulta popular vía referéndum. En este sentido, lo que por las razones competenciales no puede hacer el Parlamento vasco y por esta razón la Ley 9/2008 es inconstitucional, no hay impedimento constitucional explícito ni implícito para que lo pueda hacer el Presidente del Gobierno para el País Vasco, con el contenido que, desde el ámbito de la decisión política, crea más oportuno atribuir al objeto del referéndum. Lo cual permite sostener que el referéndum de ratificación no es la única posibilidad –como sostiene el Tribunal– de referéndum. Lo que, por otra parte –en un contexto de reflexión metajurídica– quizás algún día quepa evaluar la posibilidad de que el Presidente del Gobierno pueda hacer uso de ese instrumento constitucional de democracia directa en el País Vasco y, probablemente, también en el conjunto de España.

El tratamiento que el pronunciamiento del Tribunal ofrece a la relación entre supremacía constitucional y principio democrático, parte de la base de la relación existente y que difícilmente puede ser negada entre la finalidad de la Ley vasca de Consulta, por la que se establezcan «las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español» (Exposición de Motivos)

y el ejercicio del derecho decidir del Pueblo vasco, en relación a un Acuerdo democrático (parte dispositiva, art. 1.b). En función de este punto de partida, el alto Tribunal considera que ello significa una infracción de los arts. 1.2 y 2 de la CE, porque en realidad el contenido de la consulta supone una reconsideración del orden constituido que requeriría una reforma constitucional ya que afecta al fundamento del orden constitucional vigente (art.2 CE), en la medida que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste –el conjunto del pueblo español– puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es evidente que la supremacía jurídica de la Constitución impide que por razones de competencia la Ley 9/2008 pueda permitir que el Parlamento vasco autorizase a que el Lehendakari –por cierto, en una singular posición institucional intermedia entre la asamblea legislativa y la ciudadanía– convocase al pueblo vasco a pronunciarse. Pero como hemos visto, el Tribunal no sólo reconoce esto sino que va más allá y considera que las previsiones de la Ley únicamente tendrían sentido a través de una reforma constitucional. En la medida que la identidad del sujeto soberano era modificada por la Ley de Consulta. Luego, desde esta lógica, que no hay duda que de alguna manera avanza acontecimientos, es parcialmente coherente, porque queda afectado el Título Preliminar (art. 1.2 y 2 CE) en relación con el Título VIII CE, que el Tribunal sostenga que la supremacía de la Constitución obligaría, para dar cabida a las previsiones que subyacían en la Ley 9/2008, a una apelación al procedimiento de reforma y con él al pronunciamiento directo del pueblo soberano, integrado por el conjunto del pueblo español, a través de la vía reforzada de revisión constitucional del art. 168 CE. Pero justamente, porque el Tribunal Constitucional se adentra –es preciso reiterarlo– sin necesidad jurisdiccional de hacerlo en el fondo de la cuestión que plantea el contenido de la consulta, esta coherencia ya no es plena. Porque, sentada la cuestión insalvable en la Ley vasca 9/2008 de la ausencia de competencia del Parlamento vasco para autorizar al Lehendakari a plantear la consulta, resulta, sin embargo, menos coherente que se excluya una pregunta en referéndum cuyo objeto requeriría una reforma de la Constitución. Pues parece obvio que aunque el contenido de la pregunta fuese contrario a la Constitución, éste no sería un motivo suficiente para impedirla, porque la Constitución española, al carecer de causas expresas de intangibilidad, es reformable en todos sus extremos, siempre que los fundamentos de la forma democrática de gobierno queden incólumes.

Por otra parte, resulta un cierto exceso argumentativo que el Tribunal a la hora de exponer las relaciones entre principio democrático y supremacía de la Constitución, en relación a los instrumentos de participación en ella previsto, se explaye afirmado que «nuestra Constitución garantiza (...) (...) uno de los sistemas democráticos más plenos que caben encontrarse en Derecho Constitucional comparado».

c) La relación entre Constitución, Soberanía Nacional y Principio de Autonomía

Al igual que se exponía con anterioridad, el Tribunal parte de la base que ofrece la interrelación existente entre el derecho a decidir del art. 1.b) de la Ley 9/2008 y la finalidad de la ley consistente en establecer las bases de una nueva relación entre la Comunidad autónoma del País Vasco y el Estado español, para sostener

que ello supone «la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido, que habría de concluir eventualmente, en una nueva relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco». Por esta razón el Tribunal decide entrar en el fondo de la cuestión que podría derivarse de la Ley, que efectivamente no es otra que la relación entre la Constitución y el principio de autonomía, en el marco del principio de soberanía que corresponde al conjunto del pueblo español.

En coherencia con su reiterada doctrina, el Tribunal establece que el principio de autonomía no significa soberanía. Sostiene que a través del reconocimiento del derecho a decidir, la Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el «Pueblo Vasco» titular de este derecho que es susceptible de ser ejercitado (art. 1.b de la Ley impugnada); y que dicho sujeto es equivalente al titular de la soberanía que es el Pueblo Español. Esta duplicidad de sujetos soberanos conduce a «la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir eventualmente, en una nueva relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco». Dado que la Constitución se basa en la unidad de la nación española, el Tribunal, obviamente, niega que el sujeto al que la ley se refiere como titular del derecho a decidir sea un sujeto soberano. Y añade que el ejercicio de ese derecho no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos, ya que supone una redefinición de la identidad y unidad del sujeto soberano en el orden constitucional constituido. En consecuencia, el único cauce para que ello sea posible son los procedimientos de revisión constitucional y no una consulta aunque carezca de carácter vinculante, «puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos».

Parece evidente, pues, que con su pronunciamiento el Tribunal decide levantar el velo de la ambigüedad que pudiese presentar la Ley 9/2008, en cuanto al alcance constitucional que podría tener el establecimiento del –en principio– genérico derecho a decidir de la ciudadanía vasca. Y en este sentido, se pronuncia explícitamente acerca de las cuestiones básicas que delimitan el debate jurídico que subyace al contenido de la Ley recurrida: autonomía política, soberanía y Constitución.

En este contexto destinado a determinar el alcance posible la Ley, no hay duda que si el derecho a decidir de la ciudadanía conduce a alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, ello supone una alteración de las previsiones constitucionales. En efecto, la autonomía política de la que gozan las Comunidades Autónomas se regula, de acuerdo con la Constitución, en el Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad. El título VIII de la Constitución fija unas reglas generales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las que la excepción referida a los derechos históricos del País Vasco como territorio dotado de régimen foral, ha de ser interpretada en el marco del bloque de la constitucionalidad (Disposición Adicional 1ª CE). No hay derechos ni competencias implícitas a los que fija el citado bloque.

No es posible, por tanto, una regulación de las relaciones con el Estado a partir de un Acuerdo que haya sido fruto de una decisión previa tomada exclusiva-

mente por la ciudadanía del País Vasco, a través de los partidos políticos de ese ámbito territorial y después sometida a referéndum. El vicio de origen se centra en que el procedimiento diseñado no es el previsto en la Constitución ni en el Estatuto del País Vasco para la reforma del mismo. Razón por la cual la ley impugnada no respetaría este requisito formal y, por tanto, la supremacía normativa de la Constitución.

De acuerdo con su argumentación basada en razones de competencia pero también de fondo, el Tribunal Constitucional es, en principio, coherente también cuando afirma que la aplicación de la Ley 9/2008, supone una modificación del orden constitucional vigente, a través de la atribución de un «derecho a decidir» sobre las relaciones del País Vasco con el Estado, a un sujeto político –la ciudadanía vasca– distinto del sujeto soberano –la ciudadanía española en su conjunto–. El ejercicio de ese derecho, afectaría no sólo a los primeros sino también a todos los ciudadanos españoles. En consecuencia, la unidad del principio de soberanía del art. 1.2 CE, quedaría alterada lesivamente al atribuir una capacidad de decisión a un sujeto no legitimado para ello. Sin embargo, cabe insistir en el argumento expuesto con anterioridad, por el que, salvadas las cuestiones de competencia (que la Ley vasca 9/2008 no ha tenido en cuenta) el contenido de una pregunta –en sí mismo– contrario a la Constitución porque demanda su reforma no ha de impedir su formulación.

d) El procedimiento de lectura única empleado por el Parlamento Vasco para la aprobación de la Ley 9/2008, de Consulta

Como el propio Tribunal recuerda, el art. 28.1 de la LOTC no menciona a los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley. Pero, asimismo, invoca su jurisprudencia (STC 99/1987) para poner de relieve que no obstante ello, «no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de unos de los valores superiores del nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras». Es lo cierto, sin embargo, que ni en ésta ni en ninguna otra resolución (por ejemplo, la STC 97/2002) del Tribunal, la declaración de inconstitucionalidad se basa en los vicios de procedimiento.

El art. 119.1 del RPV establece que la aprobación de proyectos de ley por el procedimiento de lectura única, podrá ser acordado en los siguientes términos: «cuando la naturaleza del Proyecto de Ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta unánime de la Mesa oída la Junta de portavoces, podrá acordar que se trate directamente en lectura única ante el Pleno, o ante una Comisión». Y en el apartado 3 del citado artículo, se añade que «cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan, el Gobierno podrá hacer uso, sin requerir para ello la previa autorización de la Cámara, del procedimiento de lectura única (...) para la tramitación de proyectos de ley que no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al Régimen Jurídico de las Instituciones Forales, Ré-

gimen Electoral, ni Derechos y Deberes, o Libertades de los ciudadanos (...)».Y ésta fue la previsión normativa que el Gobierno vasco aplicó.

Pues bien, parece asentado que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, una declaración de inconstitucionalidad basada en vicios formales no ha de ser habitual sino excepcional. Pasando al contenido de la Ley 9/2008 y al referente normativo que junto a la CE ha de ser tenido en cuenta, es decir, el art. 119 del RPV, es preciso poner de relieve que la simplicidad de la Ley recurrida es evidente por lo que se refiere a su extensión, un artículo, acompañado, eso sí, de una detallada Disposición Adicional por la que se regula el régimen electoral de la convocatoria. Pero ahí se acaba su simplicidad, porque en razón a su explicita formulación normativa, basada en el ejercicio del derecho a decidir de la ciudadanía vasca, respecto del fin de la violencia y el inicio de un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo democrático, que habría de ser sometido posteriormente a referéndum, la naturaleza de la Ley 9/2008 es notoriamente compleja. Dado que, como se ha puesto de relieve anteriormente, el contenido del artículo único pone sobre el tapete el alcance jurídico de la autonomía como principio de integración constitucional, así como la unidad del principio de soberanía y la jerarquía normativa de la Constitución. Y ello en el contexto del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos vascos que subyace al sentido de la consulta, que viene reconocido en el art. 23 CE.

En este sentido, no es constitucionalmente procedente –por imaginativo que inicialmente pueda parecer– insertar la consulta regulada por la Ley 9/2008 en la previsión del art. 9. 2, e) del Estatuto del País Vasco, que se establece un principio de actuación de los poderes públicos (que no el derecho fundamental, según la errónea concepción que le otorga la Exposición de Motivos de la Ley) por el que, «los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: e) facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco». Porque, en efecto, se trata de un principio jurídico de fomento o promoción de la participación ciudadana, sin valor jurídico autónomo sino es complementando a una norma jurídica de contenido más sustantivo, que no es otra que el derecho de participación política a través de un instrumento de democracia directa.

En consecuencia, parece más que razonable considerar que más allá de su brevedad, la naturaleza de Ley 9/2008 es de un alcance institucional ambicioso, en tanto que objetivamente incide sobre todo, en el ejercicio de un derecho fundamental en relación con los principios constitucionales del art. 1.1 y 2 CE, que forma parte de las causas de excepción a la aplicación del procedimiento de lectura única establecidas en el art. 119.3 RPV. Lo que habría de haber coadyuvado a un debate en sede legislativa acorde con el procedimiento legislativo ordinario y no al muy restringido del procedimiento de lectura única, cual si se tratase de un contrato de adhesión. Ciertamente, el procedimiento legislativo empleado fue inadecuado.

C) *Otras cuestiones*

Este año se ha producido una nueva sentencia relacionada con el procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local. Sin embargo, el significado de la STC 47/2008 acerca de la controversia competencial que suscitó el recur-

so es muy limitado, porque el Tribunal Constitucional ha declarado extinguido el conflicto por pérdida sobrevenida del objeto, que no era otro que el art.2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalidad valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprimió el Área Metropolitana de l'Horta.

La razón esgrimida por el TC es que la Generalidad aprobó la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de servicios hidráulicos en la Comunidad Valenciana, cuya disposición derogatoria se refería expresamente a la Ley 8/1999 que había generado la controversia. No obstante, la STC 47/2008, contiene un voto particular (Rodríguez Zapata) en el que se sostiene que la Ley 8/1999 impugnada continuaba produciendo efectos que permiten deducir la vigencia del conflicto, ya que la Comisión Mixta paritaria creada por la Ley derogada no quedaba extinguida por la nueva normativa.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Ramón Riu

En el año de inicio de la IX Legislatura de las Cortes Generales, tras las elecciones del 9 de marzo de 2008, la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre si, se ha producido en un nuevo contexto institucional surgido de las reformas de los llamados Estatutos de la nueva generación llevadas a cabo en los dos años anteriores. Tras la reforma de alcance más modesto del Estatuto de la Comunidad Valenciana, se han producido las de los Estatutos de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

Además del controvertido Estatuto catalán de 2006, el contenido de alguna de las nuevas Normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas ha dado lugar a conflictos entre algunas Comunidades Autónomas, como fue el caso de Aragón y Castilla-La Mancha cuyo recurso en materia de derecho de aguas sobre el art. 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, resultante de su última reforma, ya fue resuelto por la importante y prospectiva STC 247/2007, y a la que se remitió la STC 249/2007.

Este año, estos conflictos competenciales no han cesado, como así lo pone de relieve la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, también en materia de aguas, en relación con el art. 75.1, de la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*. Al igual que se reflejaba en el Informe de 2007 acerca de los primeros efectos del desarrollo del Estatuto de Cataluña, se puede reiterar este año que siguen apareciendo nuevos conflictos de competencia que, una vez más, mantienen a esta Comunidad Autónoma en el primer lugar del *ranking* del contencioso competencial con el Estado.

A reserva de lo que depare la pendiente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto catalán de 2006, que tampoco en 2008 ha visto la luz, en especial, en todo lo que concierne a la nueva formulación funcional y material de sus competencias, cabe plantearse ahora, siquiera provisionalmente, si la interpretación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 llevada a cabo por las diversas disposiciones estatales posteriores, se corresponde con el nuevo marco establecido por el bloque de la constitucionalidad, que se ha visto modificado por la reforma del Estatuto. O si todavía prevalece una lógica pre-estatutaria. Ciertamente, la esperada sentencia sobre el Estatuto de 2006 deberá –cabe pensar– esclarecer el panorama al respecto.

Porque el número de nuevos conflictos registrados ha crecido. En 2008 ha sido de 41, nueve más que en 2007, cuando resulta que el año pasada la conflictividad había descendido con respecto al año anterior. De todos aquellos, 12 lo

han sido planteados por los órganos centrales del Estado (este año, las Cortes Generales, el Gobierno, el Defensor del Pueblo, además del Poder Judicial a través de las habituales Cuestiones de Inconstitucionalidad con trascendencia competencial) y 28 por las Comunidades Autónomas, más el ya citado conflicto entre las Comunidades Autónomas de Extremadura y Castilla y León.

Los desistimientos prosiguen el descenso habido el año pasado. En 2007 se han produjeron específicamente 8, a los que se añadían otros 5 supuestos distintos en los que la extinción del conflicto lo era por desaparición sobrevenida del objeto. Este año ha habido solo 3 desistimientos de las pretensiones formuladas al inicio del conflicto y en un supuesto se ha producido la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto.

Por su parte, los incidentes de suspensión previstos en relación con las previsiones del art. 161.2 CE han crecido ligeramente: frente a los 2 de 2007, esta año se ha registrado 5 y en 4 de los mismos el Tribunal Constitucional ha decidido levantar la suspensión cautelar que pesaba sobre la totalidad de los preceptos de la disposición recurrida, salvo en un caso en el que el levantamiento ha sido parcial.

En esta sección del Informe se analizan las actuaciones que presentan relevancia procesal ante el alto Tribunal de las diversas formas de controversia sobre el contencioso competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local. Así, se da cuenta de los nuevos conflictos, incorporándose las providencias a través de las cuales se admiten los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, a los que hay que añadir las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales, siempre que su objeto verse sobre problemas de orden competencial, aunque no supongan *strictu sensu* un conflicto competencial. También se incorporan los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local. Este año tampoco se ha registrado ninguno. Además, se analizan los autos mediante los cuales el Tribunal Constitucional resuelve sobre circunstancias procesales de relevancia competencial relativas al desistimiento entre las partes y la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto. Y finalmente, se tratan los supuestos en los que el Tribunal Constitucional resuelve acerca del incidente procesal relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adjunta la invocación por el Presidente del Gobierno o por el Gobierno del Estado del art. 161.2 de la CE, con los efectos suspensivos automáticos previstos sobre la disposición de la Comunidad Autónoma que ha sido impugnada.

Las leyes que han sido objeto de los nuevos conflictos a través del procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad planteado, ya sea por el Estado o por las Comunidades Autónomas han sido las siguientes: por parte de la Presidencia del Gobierno, *la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra;* la *Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del Transporte por Carretera;* la *Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano;* la *Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política;* y,

finalmente, la *Ley de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen Jurídico y Económico de los Puertos.*

Por su parte, el Congreso de los Diputados, a iniciativa de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular, ha recurrido también la *Ley citada del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta* y la *Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía.* Por su parte, el Senado, a iniciativa de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular, ha recurrido la *Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha* y *la reforma del Reglamento del Senado de 22 de noviembre de 2007.*

Este año se ha registrado un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo, que lo ha hecho contra la *Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 2008.*

Las Comunidades Autónomas han recurrido las siguientes leyes de las Cortes Generales: la *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Extremadura); el *Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio* (Madrid y La Rioja) ; la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (Canarias, Madrid, y Castilla y León); la *Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia* (Canarias); la *Ley 17/2007, de 4 de julio, que modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, para adaptarla a los dispuesto en la Directiva 2003/54/CE de Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad* (Galicia); la *Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/2007, de 2 de junio, del sector de Hidrocarburos* (Canarias); la *Ley 51/2001, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008* (Canarias); la *Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción* (Comunidad Valenciana) *y, finalmente,* la *Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales* (Canarias).

En lo que concierne a los conflictos positivos de competencia, este año el Gobierno del Estado no ha planteado ninguno. Lo que contrasta con el activismo mostrado por las Comunidades Autónomas en este ámbito, quienes han sido parte en dieciséis conflictos positivos. Por orden del mayor grado de litigiosidad planteado por cada Comunidad Autónoma este año, los conflictos registrados han sido los siguientes: a) Por parte de Cataluña: el *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales;* el *Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas;* el *Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen;* la *Resolución de 13 de marzo de 2008, del Instituto Nacional de las Artes escénicas y de la Música, por la que se convocan ayudas para 2008, dentro del Programa de espacios escénicos de nueva generación;* las *Órdenes comunicadas del Ministerio de Fomento de fechas 18, 28 y 30 de julio, de 2008, por las que se determinan los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener durante las huelgas convocadas determinados días de los meses de julio y agosto de 2008, en los respectivos centros de trabajo en el aeropuerto de Barcelona;* la *Resolución de 14 de julio de 2008, de la Dirección General*

de Inmigración, por la que se convocan subvenciones públicas para habilitación de plazas de alojamiento, y la *Orden 2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes y Resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes.* El objeto de la mayoría de estas disposiciones se relaciona con el despliegue del nuevo Estatuto y la delimitación material y funcional de competencias que en él se contiene, razón por la que la esperada sentencia del Tribunal cobra, si cabe, especial relieve a fin de conocer los criterios que la jurisdicción constitucional va establecer sobre el ámbito material del autogobierno; especialmente, en temas tan recurrentes como la determinación formal de lo básico o la incidencia de la actividad de fomento en el reparto competencial.

a) Por parte de la Comunidad de Madrid: el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes;* el *Real Decreto 801/2005, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a vivienda;* la ya citada Orden 2158/2008, que también ha sido impugnada por la Generalitat de Catalunya; el *Acuerdo de 31 de mayo de 2007, de 24 de mayo de 2007, del pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia del Estado, por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente 627/07, Estación Sur de Autobuses de Madrid* y la *Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por el que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.*

b) Por parte de la Comunidad Valenciana, y la de La Rioja, al igual que la de Madrid, también han planteado conflicto positivo de competencias contra el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.*

c) Por parte de Galicia: la *Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de los Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.*

d) Y por parte de Aragón, ha planteado conflicto positivo de competencias contra el *Real Decreto 1089/2007, de 27 de julio, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el registro comunitario de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas y la oposición a ellas.*

Este año, el uso del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuyo contenido exprese también una controversia competencial, al igual que el año anterior, ha vuelto a descender. Si el año 2007 fueron solamente tres las cuestiones promovidas, en 2008 han sido dos. En ambos casos, las leyes de cuya validez depende el fallo son dos autonómicas: la *Ley del Principado de Asturias 15/2002,*

de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales y la *Ley 271987, de 30 de marzo, de la Función Pública de Canarias.*

Como es habitual cada año, en la conflictividad competencial de nueva factura registrada en 2008, se reitera la tónica reiteradamente contrastada –con alguna que otra significativa excepción- según la cual, las controversias competenciales son dirigidas frente a instituciones donde no gobierna la misma fuerza política que la promueve. Y a la inversa, resulta más excepcional que se registren conflictos cuando existe una coincidencia entre las fuerzas políticas que disponen de plena capacidad de decisión, en las instituciones legitimadas para promover o no controversias ante el Tribunal Constitucional. No obstante, este año la tendencia ha quedado matizada con la excepción que ofrecen los casos de gobiernos de coalición, como se pone de manifiesto sobre todo en Cataluña y también en Galicia. Ello, claro está, sin perjuicio de la buena fundamentación jurídica que pueda acompañar a los respectivos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos ante el Tribunal Constitucional.

Los datos relativos a esta tendencia y a sus excepciones son los siguientes: en los cinco nuevos conflictos iniciados por el Gobierno del Estado, cuatro de ellos fueron dirigidos contra leyes de Comunidades Autónomas donde no gobierna el PSOE. La excepción la ofrece Andalucía, cuya *Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen Jurídico y Económico de los Puertos,* ha sido recurrida por el Presidente del Gobierno.

La misma regla, esta vez sin excepciones, se cumple en los tres recursos de inconstitucionalidad presentados desde el Congreso o el Senado: los diputados y senadores recurrentes (en todos los casos, pertenecientes a los respectivos Grupos Parlamentarios del PP en ambas cámaras) han recurrido leyes del País Vasco, Andalucía y Castilla-La Mancha, Comunidades Autónomas donde dicho partido está en la oposición.

Pero es en los nuevos conflictos planteados por las Comunidades Autónomas, que pueden encontrarse algunas pequeñas grietas a la inveterada regla de no recurrir frente a disposiciones del propio partido. Como se apuntaba más arriba, la excepción coincide con la existencia de dos gobiernos de colación en Cataluña (PSC-ERC-IC) y Galicia (PSOE-PSG/BNG), lo cual matiza el alcance de la excepción. En el caso de las dos Comunidades Autónomas citadas, con presencia de socialistas como minoría mayoritaria en ambos gobiernos autonómicos, se impugnan disposiciones del Estado (Cataluña en siete ocasiones y Galicia en dos).

Por su parte, la jurisdicción ordinaria sigue plateando al Tribunal Constitucional Cuestiones de Inconstitucionalidad en procesos judiciales en los que, en el marco del juicio de legalidad que corresponde hacer a la jurisdicción ordinaria, previamente se suscitan también problemas relativos a la delimitación de competencias. Esta conflictividad que de modo indirecto es promovida por los jueces y tribunales ordinarios, es ya una constante en la historia de las controversias competenciales del Estado de las autonomías. Y de alguna manera, pone de manifiesto la participación complementaria de juzgados y tribunales en el juicio de constitucionalidad sobre el orden constitucional de competencias que, sin duda, también se suscita en la jurisdicción ordinaria a través del procedimiento constitucional de la cuestión. No obstante, en este año el número de cuestiones ha seguido redu-

ciéndose. Las Cuestiones planteadas con relevancia competencial han sido únicamente dos, provenientes de órganos judiciales adscritos a la jurisdicción contencioso-administrativa: concretamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Oviedo.

Las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la nueva conflictividad en 2008, han sido las referidas a ámbitos materiales muy diversos. Dentro de esta notoria variedad material, pueden destacarse las controversias competenciales referidas a: medio ambiente; energía legislación civil, régimen electoral, función pública, educación, urbanismo, comercio, además de otros ámbitos materiales como aguas, farmacias, juventud, formación profesional, etc.

Al igual que en 2007, los procedimientos constitucionales que han canalizado las controversias competenciales surgidas *ex novo* este año, han vuelto a atribuir un mayor protagonismo al recurso de inconstitucionalidad (25) sobre el conflicto de competencias (16) y por tanto a la ley como objeto de la controversia. Y en el marco del sistema normativo, la ley estatal (en 13 ocasiones) ha sido objeto de mayor impugnación que la autonómica (en 9 ocasiones). Probablemente, las reformas estatutarias recientes permiten mantener a la ley como objeto formal mayoritario de la conflictividad competencial.

Por lo que concierne a los conflictos de competencia, si el año pasado destacaba el predominio de los planteados por las Comunidades Autónomas (12) sobre los presentados por el Gobierno central (1), en 2008 el balance es absolutamente favorable a las Comunidades Autónomas (con 16 conflictos positivos) por ninguno el Estado. En ellos destacan los referidos a: enseñanza universitaria (*Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales);* a juventud (el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes;* a vivienda (el *Real Decreto 801/2005, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a vivienda);* agricultura (*Decreto 1089/2007, de 27 de julio, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el registro comunitario de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas y la oposición a ellas*), etc.

En la litigiosidad protagonizada por las diversas Comunidades Autónomas frente al Estado, expresada a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, Cataluña se mantiene un año más en el primer puesto (con 7 contenciosos), seguida de nuevo por la Comunidad de Madrid y por Canarias (amabas con 6); La Rioja (3) Galicia (2), y Navarra (2), Comunidad Valenciana (2) y Aragón, Castilla y León y Extremadura (todas ellas, con 1).

Los Autos de desistimiento de la posición mantenida en los Recursos de Inconstitucionalidad y en los conflictos de competencia, han registrado la cifra de 3 (además de un caso de extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto). Es una cantidad que va reduciéndose acorde con la línea iniciada a partir de 2004, sobre todo si se toma como referencia un dato todavía reciente: 17 desistimientos registrados en 2006.

Como ya es habitual en los últimos años, tampoco en 2007 se ha producido ningún allanamiento de posiciones jurídicas en los procesos conflictuales.

Los tres desistimientos registrados han correspondido a las Comunidades Autónomas de Andalucía (1) y Navarra (2) y han venido referidos a las leyes estatales siguientes: la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia* (Navarra, en dos supuestos) y la *Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.* Asimismo, conocida la STC 103/2008, de 9 se septiembre, relativa a Ley 9/2008 de la consulta en el País Vasco, el Tribunal Constitucional acordó declarar extinguido el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la *Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad autónoma del País Vasco sobre apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.*

Por lo que se refiere a la invocación de la medida cautelar contemplada en el art. 161.2 CE, en las 5 actuaciones conflictuales promovidas por el Gobierno del Estado (5 Recursos de Inconstitucionalidad planteados por el Presidente del Gobierno), se mantiene la tónica de su uso habitual por parte del Ejecutivo central. En todos ellos, se ha invocado la aplicación de la medida del art. 161.2 CE, lo que, una vez más, pone de relieve la asimetría procesal entre la ley autonómica y la estatal.

Finalmente, las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional relativas a este incidente procesal durante el año 2008, a diferencia del año pasado (2), en el registran un cierto crecimiento (5): en cuatro de los Autos, el Tribunal levanta la suspensión de las disposiciones autonómicas siguientes: la *Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera;* la *Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra;* la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas* y la *Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de Régimen Económico Valenciano.* Y la confirma en la *Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.*

NUEVOS CONFLICTOS (en general)	41
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	4
Desistimientos	3
En conflicto iniciado por:	
Estado	0
CCAA	3
Andalucía	1
Navarra	2
Extinción por desaparición sobrevenida del objeto	1
En conflicto iniciado por el Estado	1
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	5
Se levanta la suspensión	4
Se mantiene la suspensión	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	26
Planteados por el Presidente del Gobierno	5
Planteados por las Cortes Generales	4
Por el Congreso de los Diputados	2
Por el Senado	2
Planteados por el Defensor del Pueblo	1
Planteados por las CCAA	13
Conflictos positivos de competencia	16
Planteados por el Gobierno	0
Planteados por las CCAA	16
Cuestiones de Inconstitucionalidad	2
Contra Ley estatal	0
Contra Ley autonómica	2
Por la Sala de lo C-A del TSJ (Canarias)	1
Por el Juzgado de lo C-A núm. 4 de Oviedo	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (12 en total, de los cuales 5 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	4
RI contra Ley estatal	1
RI contra Ley autonómica	3
Por el Defensor del Pueblo	1
Por el Gobierno	5
Recurso de Inconstitucionalidad	5
Conflicto de competencia	0
CI planteadas por el Poder Judicial	2

LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA	5
Andalucía	1
Canarias	1
Comunidad Valenciana	1
Navarra	1
País Vasco	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA CONTRA EL ESTADO	28
Aragón	1
Canarias	6
Castilla y León	1
Cataluña	7
Comunidad Valenciana	2
Extremadura	1
Galicia	2
La Rioja	3
Madrid	6
LOS NUEVOS CONFLICTOS ENTRE CCAA	1
Extremadura c/ Castilla y León	1

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo
Maribel González Pascual

Consideraciones generales

A lo largo del período comprendido entre julio de 2007 y agosto de 2008, la actividad de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha aportado una serie de sentencias que, junto a cuestiones de legalidad ordinaria, abordan temas relativos a controversias competenciales, que permiten constatar la incidencia que la jurisprudencia constitucional sentada sobre la delimitación de competencias tiene en la actividad del órgano supremo de la jurisdicción ordinaria.

Si año pasado se aportaban 20 sentencias que ofrecían especial interés al respecto, en el presente se han seleccionado otras 22 resoluciones que contienen aspectos de relevancia diversa para la delimitación competencial, que también corresponde realizar a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

En la selección de sentencias que se analizan se han incorporado aquéllas que se caracterizan por presentar especial interés en el ámbito de la delimitación de competencias, sin perjuicio de las cuestiones de legalidad ordinaria que a ellas vienen anudadas. En este sentido, los temas de relevancia jurídica que en el período analizado se presentan en el ámbito de las controversias competenciales son siguientes; el alcance de la legislación básica del art. 149.1.13ª CE en relación la materia competencial de urbanismo y el derecho europeo; asimismo, en relación a la incidencia de las competencias del Estado a través de los llamados títulos transversales, destaca el alcance de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.1ª CE; también, la relación entre los principios de igualdad y autonomía; el régimen jurídico de las lenguas oficiales; las relaciones internacionales y la acción exterior de las Comunidades Autónomas; la competencia del Estado en materia de telecomunicaciones; el ámbito de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, etc.

Las materias competenciales más habituales de las sentencias del Tribunal Supremo este año son las referidas, sobre todo, a: urbanismo, administración de justicia, comercio, energía, lenguas oficiales, Comunidad Europea, telecomunicaciones, administración local, energía y sanidad.

De la suma total de las 22 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia preferentemente sobre cuestiones de orden competencial, 11 sentencias corresponden a disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 6 lo son del Estado y otras 5 proceden de las Corporaciones Locales.

Entre las disposiciones del Estado que cabe resaltar como objeto de los con-

tenciosos resueltos durante el período analizado, destacan las siguientes: el *Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, por el que se regula el régimen de la tasa láctea;* el *Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 15 de septiembre de 2005, aprobatorio del Reglamento 1/2005, regulador de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales;* el *Acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 13 de junio de 2004, por el que se anuncia concurso para la provisión de determinados cargos judiciales entre miembros de la carrera Judicial que hayan superado las pruebas de especialización en los asuntos propios de los órganos de lo Mercantil* y la *Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 1ª de marzo de 1999, que denegó la solicitud de subvenciones formulada por el Consejo de Transportes de Vizcaya.*

Por lo que concierne a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes: *la Norma Foral del Territorio Histórico de Álava 11/2000, de «medidas relacionadas con tributos sobre los que se dispone de competencia normativa»;* el *Acuerdo del Pleno del ayuntamiento de Chiclana de la Frontera de 27 de mayo de 1998, sobre modificación de las normas subsidiarias municipales;* el *Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de 29 de noviembre de 2001, que denegó la aprobación provisional de la modificación puntual del plan general de ordenación urbana municipal* y la *aprobación definitiva del Proyecto de revisión de normas subsidiarias de planeamiento del municipio de Espartinas.*

En lo que afecta a las numerosas disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre otras destacan las siguientes: el *Decreto 21/1999, de 4 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se declaró bien de interés cultural en la categoría de conjunto histórico, el recinto de la Ciudad Universitaria sito en el término municipal de Madrid;* el *Decreto 176/2003, de 31 de octubre, del Gobierno Balear, sobre la exigencia de conocimientos de lengua catalana en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública, declarando la nulidad del mismo; el Decreto 221/2001, de 1 de agosto, de la Generalidad de Cataluña, por el que se establecen las normas para el control y la mejora de la calidad de la leche cruda de vaca producida, tratada o transformada en Cataluña; el Protocolo suscrito entre el Departamento de Sanidad del Gobierno vasco y el pueblo Kurdo a través de la Fundación Kawa; el Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 1 de febrero de 2001, sobre imposición de sanciones; la Orden del consejero de Presidencia del Gobierno Balear de 2 de julio de 2001, sobre régimen de preferencias de los cargos e instituciones públicas de la Comunidad autónoma de Baleares;* la *Resolución de la Dirección General de Deportes de la Junta de Extremadura de 24 de julio de 2001, que denegó la inscripción en el registro de Entidades Deportivas de Extremadura de la Federación Extremeña de Futbol sala;* la *Orden Foral 1234/2000, de 27 de noviembre, del consejero de medio Ambiente, ordenación del Territorio y Vivienda de la Comunidad Foral de Navarra, por la que se regula el procedimiento para la utilización compartida de estaciones base de telecomunicaciones;* el *Acuerdo de la Comisión de urbanismo del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña de 15 de noviembre de 2000, por el que se aprobó definitivamente el Plan especial del Sector de Costa A-3 de la fachada marítima de Badalona,* y la sanción impuesta por la Generalidad de Cataluña a Endesa Distribución Eléctrica SLU, por la interrupción del suministro eléctrico de abonados a Barcelona.

Recursos contra actuaciones del Estado

Probablemente, la STS 27/11/2007 sea la que en el marco de las disposiciones imputables al Estado, ofrece un mayor interés para el análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Interés al que se añade el criterio expuesto acerca de la ejecución del Derecho Comunitario y su incidencia en el ámbito competencial que trata esta sentencia. El objeto de controversia fue el *Real Decreto 754/2005, de 24 de junio, por el que se regula el régimen de la tasa láctea,* frente al que la Generalidad de Catalunya interpuso un requerimiento previo de incompetencia, que fue parcialmente aceptado por el Gobierno.

De acuerdo con este Decreto los órganos de las Comunidades Autónomas serán los competentes en todo lo relativo a la gestión y control del régimen de la tasa de leche. Y corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Fondo Español de Garantía Agraria, la competencia en la coordinación de actuaciones, así como el establecimiento de las condiciones básicas de funcionamiento del sistema de control, la comprobación del exceso de la cantidad de referencia nacional de cuota láctea asignada a España, y la práctica de las liquidaciones correspondientes en caso de que la cuota haya sido rebasada. Por su parte, la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue la entidad recurrente, cuestiona que las retenciones y pagos de las liquidaciones se deban ingresar en una cuenta única dada la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ganadería.

El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento y para ello tomó como referencia las SSTC 95/1986 y 79/1992, argumentando que el carácter exclusivo de una competencia no puede por sí mismo erigirse en un impedimento infranqueable a todo intervención estatal, por dos razones: 1) porque la materia puede caer también en ámbitos materiales propios del Estado; 2) porque debe salvaguardarse la competencia estatal *ex* art. 149.1.13ª CE. Además, el Tribunal Supremo arguye a favor de la competencia estatal, la responsabilidad del Estado frente a las Instituciones Comunitarias, pudiendo devengarse importantes penalizaciones para el conjunto del Estado en caso de incumplimiento de sus obligaciones en esta materia y, por tanto, el Estado ha de conservar instrumentos para afrontar esta responsabilidad (STC 15/2001). Finalmente, otro argumento es el relativo a la efectividad de la medida y la igualdad de trato de todos sus posibles destinatarios. Todo ello conduce al reconocimiento a favor del Estado de la competencia de coordinación de las actuaciones relativas a la tasa láctea que incluyen el cobro de las retenciones y la tasa láctea, sin perjuicio de que pasado un tiempo transitorio de implantación del sistema sea necesaria su territorialización.

Esta decisión del Tribunal Supremo pone de manifiesto una de las constantes tendencias al uso habitual de los títulos horizontales (en especial el previsto en el art. 149.1.1ª CE o, como en este caso, el reconocido en el art. 149.1.13ª CE) para legitimar la competencia del Estado para intervenir, incluso, sobre ámbitos materiales de competencia exclusiva autonómica, con efectos muy limitativos sobre el efectivo alcance de ésta. En este caso, además, el criterio interpretativo se emplea para justificar la intervención estatal a través del instrumento de la coordinación en materia económica. Lo que resulta un criterio abusivo, puesto que la coordi-

nación del Estado llegado el caso no queda impedida, pero lo que no es admisible es enervar una competencia exclusiva a través de la invocación del instrumento de la coordinación. Además, la coordinación de las actuaciones relativas a la tasa láctea no constituye una competencia básica que pueda legitimar la actuación estatal. Y menos, todavía, que la determinación del carácter básico de la regulación, se lleve a cabo a través de la vía formal de un decreto, como el propio TC ya advirtió desde las lejanas SSTC 69/88 y 80/88, como una forma incorrecta de proceder. Y siendo ello así, menos justificada es la invocación al principio de responsabilidad del Estado en la ejecución unitaria del Derecho Comunitario, puesto que ésta nunca puede realizarse con abstracción del sistema interno de distribución de competencias, como ya recordaba el Tribunal Constitucional en su STC 13/1992.

De esta sentencia del Tribunal Supremo merece especial mención el contundente voto particular que discrepa de la mayoría, argumentando lo siguiente: 1) que la invocación del título horizontal del art. 149.1.13ª CE exige la previa comprobación de los requisitos formales y materiales para su aplicación, lo que la sentencia no ha hecho ni parece que dichos requisitos se cumplan; 2) en relación a la posibilidad de que se trata de competencia de coordinación, señala que la coordinación económica se ha manifestado en la creación de Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la política de endeudamiento, en la presupuestaria, en las inversiones públicas, en la información económica general y mediante los Fondos de Compensación Interterritorial, y siempre con reflejo en la LOFCA. Resulta evidente que el Decreto controvertido ni regula una materia relacionada con estos ámbitos, ni por su importancia parece que sea comparable; 3) el sistema de responsabilidad ante la UE no convierte en básicos los ámbitos en los que opera el Estado. Finalmente, el voto particular concluye de forma especialmente expeditiva, afirmando que: «si los parámetros de esta sentencia (...) fuesen los parámetros de medición del ámbito competencial invocado, el Estado de las Autonomías, sencillamente, no existiría».

En un orden competencial distinto, la STS 28/11/2007, aborda la incidencia de las subvenciones estatales en relación con los Territorios Históricos del País Vasco. En este caso, se trataba de decidir acerca de la negativa del Ministerio de Economía y Hacienda de 10/3/1999 a la solicitud de subvenciones formulada por el Consorcio de Transportes de Vizcaya. El Tribunal Supremo recuerda que la asignación presupuestaria para la cobertura del déficit de explotación de dicho Consorcio necesariamente hubo de ser tenida en cuenta, a los efectos de determinar la significación económica del binomio cargas asumidas y no asumidas, puesto que la Comunidad Autónoma del País Vasco asumió de modo expreso las competencias estatales de creación del Consorcio, una vez realizadas las transferencias correspondientes. Por tanto, en la medida que el Consorcio de Transportes de Vizcaya goza de un peculiar sistema de financiación o de cobertura de sus déficits de explotación impuesto por su ley de creación, tal circunstancia resulta incompatible con la percepción de las subvenciones estatales.

La STS 21/2/2008, en materia del régimen de lenguas oficiales, cabe destacar el recurso planteado por la Generalidad de Cataluña contra el *Acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 13 de junio de 2004, por el que se anuncia concurso para la provisión de determinados cargos judiciales entre miembros de la carrera Judicial que hayan superado las*

pruebas de especialización en los asuntos propios de los órganos de lo Mercantil. La institución autonómica consideró que el citado Acuerdo excluyó el mérito del conocimiento de la lengua oficial propia distinta del castellano y del Derecho Civil Foral o Especial, contrariamente a lo que establece el art. 341.2 de la LOPJ, La sentencia sostiene que «más allá de lo que se considera adecuado o conveniente» el legislador ha querido que dichos méritos sean tenidos en cuenta para la provisión de destinos judiciales.

Finalmente, la STS 10/6/2008 aborda las competencias de gestión en materia de la llamada administración de la Administración de Justicia. El objeto del recurso planteado por la Unión Progresista de Secretarios Judiciales fue el *Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 15 de septiembre de 2005, aprobatorio del Reglamento 1/2005, regulador de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales,* por el que se determinaba que los sábados serán días hábiles a los efectos de algunas actuaciones judiciales, vulneraba las competencias autonómicas sobre la materia. El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento, argumentando que no debe fijarse obstáculos al órgano constitucional de Gobierno del Poder Judicial para que dicte instrucciones encaminadas simplemente a «mejorar la coordinación entre aquellas unidades de apoyo y los servicios comunes de apoyo».

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

De nuevo aparece en escena el título horizontal referido a la fijación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales por parte del Estado (art. 149.1.1ª CE). En la STS 28/5/2008 se plantea la aplicación de esta competencia de efecto transversal frente a aquellos preceptos de la *Norma Foral del Territorio Histórico de Álava 11/2000, de «medidas relacionadas con tributos sobre los que se dispone de competencia normativa,* y por la que se establecen deducciones en el Impuesto de Sociedades tanto por innovación tecnológica como por la adquisición de vehículos que contribuyan a disminuir la contaminación, así como por la diferente graduación de las sanciones. El argumento del Abogado del Estado se centra en que estas medidas crean una menor presión fiscal efectiva, que conlleva una distorsión de la competencia empresarial distorsionando la asignación de recursos. El Tribunal Supremo afirma que, en efecto, el límite del Concierto económico es «alterar la presión fiscal efectiva y global», pero por tal debe entenderse la producida por todo un sistema tributario en general, no por uno sólo o por varios tributos. La regla interpretativa que el Tribunal Supremo establece es la de determinar si la medida tributaria afecta al sistema general o no. Como no es así, rechaza las pretensiones del Estado.

Y por lo que se refiere a la diferente graduación de las sanciones, el Abogado del Estado afirma que se ha conculcado el art. 149.1.1 CE. El Tribunal Supremo considera, sin embargo, que de acuerdo con la jurisprudencia del TC lo que dicho precepto constitucional impide, es que ante un esquema sancionatorio estatal que afecte a derechos y deberes constitucionales, las Comunidades Autónomas puedan aprobar una normativa que suponga una divergencia cualitativa sustancial que pueda calificarse de irrazonable y desproporcionadas. En el caso que plantea la Norma Foral 11/2000, simplemente se establece una reducción menor a la gene-

ral en la sanción como consecuencia de la conducta del sujeto pasivo que acepta la sanción. Y la diferencia que dicha reducción establece no resulta irrazonable o desproporcionada, por lo que no resulta de aplicación el art. 149.1.1ª CE.

La materia urbanismo ha ocupado al Tribunal Supremo en diversas sentencias. Por ejemplo, la adecuación a la legislación básica estatal que incide colateralmente sobre la materia urbanismo, por parte de las Corporaciones Locales es el objeto de la STS 7/9/2007, en la que el Pleno del Ayuntamiento de Benidorm de 3/7/2000, que no aplica correctamente, la legislación urbanística valenciana, vulnera aquélla porque establece una imposición de la cesión del 34% del suelo de aprovechamiento urbano del citado municipio, siendo que la Ley Estatal 6/1998 fija como condición básica la cesión de un 10% como máximo.

Otro supuesto, es el que ofrece la STS 7/11/2007, en relación al *Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de 29 de noviembre de 2001, que denegó la aprobación provisional de la modificación puntual del plan general de ordenación urbana municipal.* El Tribunal Supremo señala que los Ayuntamientos nunca han sido desapoderados para dirigir la política urbanística municipal y conformar el desarrollo urbano. En este sentido, los títulos competenciales que legitiman la actuación del Estado no le habilitan hasta el punto de sustraer a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales –cada una en el ámbito de sus respectivas competencias– las potestades que directamente sirven para plasmar un determinado modelo de ciudad. Esto es, no se puede privar a esas Administraciones Territoriales de la posibilidad de definir donde y cuando pueden surgir y desarrollarse los asentamientos humanos. Parece evidente que el Estado puede, a través de sus competencias, condicionar ese modelo, pero no privar de la opción para configurar un modelo propio.

Sin abandonar todavía la decisiva materia competencial de urbanismo en el ámbito municipal, cabe destacar el recordatorio que hace la STS 13/12/2007, que anula el *Acuerdo del pleno del ayuntamiento de Chiclana de la Frontera de 27 de mayo de1998, sobre modificación de las normas subsidiarias municipales*, acerca de la superior competencia que corresponde al órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma, para la modificación del planeamiento urbanístico. La razón es evidente: el planeamiento afecta a intereses que se proyectan más allá de los meros intereses locales (espacios verdes, centros escolares, etc.), sin perjuicio de reconocer que de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local y la STC 240/2006, las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico y esta es una tarea que corresponde al municipio. Pero al exigir la aprobación del planeamiento por la CA, no se está invadiendo el terreno del modelo físico del municipio, sino que sobre todo se están protegiendo intereses se superior rango, que cabe entender que trascienden al territorio municipal.

Finalmente, y en el contexto de la *aprobación definitiva del proyecto de revisión de normas subsidiarias de planeamiento del municipio de Espartinas,* la STS 8/11/2007, incide en el régimen jurídico de las lenguas oficiales para reiterar su doctrina según la cual, «...la Ley 30/1992, remite el desarrollo de los procedimientos tramitados por las administraciones autonómicas y locales a la lengua que establezca la legislación autonómica correspondiente, exigiendo la traduc-

ción al castellano únicamente cuando se trate de actuaciones que vayan a surtir efectos fuera de la Comunidad Autónoma de que se trate».

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Las sentencias seleccionadas sobre las disposiciones de las Comunidades Autónomas en el período analizado, ofrecen interés en la medida que tratan de diversos aspectos esenciales del régimen de la autonomía política que reconoce la CE, como es la relación entre los principios de integración constitucional de unidad y autonomía; la cláusula de prevalencia del Derecho estatal; las relaciones exteriores del Estado y la acción exterior de las Comunidades Autónomas; los efectos supraterritoriales de las competencias, el ejercicio de la potestad sancionadora como manifestación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas; las competencias exclusivas del Estado; o las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Con respecto al principio de igualdad y su relación con la autonomía política, el Tribunal Supremo se sitúa en la en la línea jurisprudencial sostenida por la jurisdicción constitucional según la cual, la autonomía política comporta la potestad de establecer soluciones diferenciadas en un mismo ámbito material, sin que naturalmente ello pueda significar lesión del principio de igualdad. Así, en la STS 13/11/2007, en relación con la *Resolución de la Dirección General de Deportes de la Junta de Extremadura de 24 de julio de 2001, que denegó la inscripción en el registro de Entidades Deportivas de Extremadura de la Federación Extremeña de Futbol Sala,* el Tribunal Supremo afirma que el hecho que en otras Comunidades Autónomas se alcance soluciones distintas no es discriminatorio para quienes no se encuentran esos lugares, y que por tanto no quedan sujetos a los normas que lo permiten.

Por su parte, la STS 28/1/2008, a fin de resolver el recurso contra el *Acuerdo de la Comisión de urbanismo del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña de 15 de noviembre de 2000, por el que se aprobó definitivamente el Plan especial del Sector de Costa A-3 de la fachada marítima de Badalona,* aplica la cláusula de prevalencia para resolver la discordancia que existía entre la Ley 6/1988, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, que establecía el deber de cesión del 10% del aprovechamiento de los propietarios del suelo urbano que carezca de urbanización consolidada, y el Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio. El Tribunal Supremo argumenta que dado que la norma estatal establece una condición básica, por lo que en aplicación de la cláusula de prevalencia (*ex* art. 149.3 CE), la norma estatal desplaza a la norma autonómica.

La competencia en materia de comercio, cuando éste se refiere a la venta de rebajas ha sido objeto de controversia habitual. La STS 22/1/2008 resuelve el recurso contra el *Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 1 de febrero de 2001*, sobre imposición de sanciones, razonando a favor de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre este ámbito de la actividad de los establecimientos de comercio. Pues si bien confluyen diversos títulos competen-

ciales que legitiman la presencia del Estado, como son los referidos, la defensa de la competencia y la legislación mercantil, la Comunidad Autónoma dispone de la competencia exclusiva sobre a la protección de los consumidores y el mercado interior. Dentro de este marco es lógico que sea el Estado quine fije el número y la duración de los períodos en el que las ventas de rebajas pueden tener lugar. Pero sentado ello, nada se opone a que la Comunidad Autónoma, dentro de los períodos fijados por el Estado, fije los días para las rebajas que crea más convenientes.

De la STS 10/6/2008 dictada con respecto al recurso del Estado contra el Protocolo suscrito entre el Departamento de Sanidad del Gobierno vasco y el pueblo Kurdo a través de la Fundación Kawa, cabe destacar el alcance que cabe atribuir a la acción exterior de una Comunidad Autónoma. El objeto de la controversia se centró en el hecho de que en el citado Protocolo se reconoce expresamente que el «Kurdistan es una nación sin Estado», calificación que puede llegar a influir en la política exterior del Estado, un ámbito en el que la Comunidad Autónoma carece de competencia. Lo que en principio podría insertarse como una actividad legítima de acción exterior, vinculada a la proyección supraterritorial de una competencia, se desnaturaliza al referirse –ciertamente en términos más sociológicos que jurídicos– al Kurdistan, como una entidad nacional carente de Estado propio, lo cual puede comprometer la posición del Estado al respecto, en especial en sus relaciones con otros Estados como sujetos de Derecho Internacional.

Sobre los límites al alcance supraterritorial de las competencias de las Comunidades Autónomas, la STS 11/4/2008, estima el recurso contra el *Decreto 221/2001, de 1 de agosto, de la Generalidad de Cataluña, por el que se establecen las normas para el control y la mejora de la calidad de la leche cruda de vaca producida, tratada o transformada en Cataluña.* La posición del Tribunal Supremo es clara al respecto: aunque la Generalidad dispone de la potestad para determinar en su ámbito territorial los laboratorios capaces de efectuar los correspondientes análisis de productos lácteos, carece de la competencia para exigir, además, que todas la leche producida en explotaciones ubicadas en Cataluña deba ser examinada necesariamente en esos laboratorios, ni tampoco para determinar qué tipos de laboratorios deberían efectuar esos análisis en otras Comunidades Autónomas.

Si bien, la segunda parte de esta conclusión resulta coherente pues, más allá de la necesaria coordinación intracomunitaria– el límite del territorio impide que los criterios que han de servir para los laboratorios ubicados en Cataluña se apliquen a los que están fuera de su ámbito. Pero, por la misma razón de orden territorial, no lo es el rechazar la potestad de Generalidad de exigir que toda la leche producida en Cataluña deba ser examinada en los laboratorios ubicados en su territorio.

Naturalmente, el ejercicio de competencias ejecutivas en materia de energía conlleva, si cabe, la potestad sancionadora. Esto es lo que ocurrió con la sanción impuesta por la Generalidad de Cataluña a *Endesa Distribución SLU* por la interrupción del suministro. Sin que pueda prosperar sostener que dicha función corresponde al Estado como sostenía la asesoría jurídica de empresa energética y que rechaza la STS 21/5/2008.

La STS 27/12/2007 plantea la incidencia que otros ámbitos materiales de competencias, pueden tener en relación la competencia exclusiva estatal en telecomu-

nicaciones. El caso se refiere a la *Orden Foral 1234/2000, de 27 de noviembre, del consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de la Comunidad Foral de Navarra, por la que se regula el procedimiento para la utilización compartida de estaciones base de telecomunicaciones.* En efecto, el Tribunal Supremo recuerda lo ya sabido: que la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE) no impide que la prestación de dicho servicio no se vea afectada por la incidencia de las competencias que pertenecen a otras Administraciones Territoriales, ya que los servicios de telecomunicaciones son prestados mediante instalaciones y redes, lo cual afecta a competencias como son las referidas a urbanismo y medio ambiente. Pero la Orden Foral 1324/2000 de Navarra, imponía una serie de previsiones sobre los operadores que contravenían la normativa estatal y, por lo que interesa en temas competenciales, no se justificaban ni por razones medioambientales ni tampoco urbanísticas.

Más brevemente, cabe destacar: la STS 23/11/2007 sobre régimen de las lenguas oficiales, en relación con el *Decreto 176/2003, de 31 de octubre, del Gobierno Balear, sobre la exigencia de conocimientos de lengua catalana en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública, declarando la nulidad del mismo.* Esta disposición exigía unos determinados conocimientos de catalán a los funcionarios menores de 50 años. El Tribunal Supremo lo declara nulo, en razón al criterio de desigualdad que establece por razón de la edad, un criterio que resulta ajeno a los requisitos de mérito y capacidad, por lo que vulnera el art. 23.2 CE.

Sin abandonar la Comunidad Autónoma de la Islas Baleares, la STS 8/4/2008 declara nula la *Orden del consejero de Presidencia del Gobierno Balear de 2 de julio de 2001, sobre régimen de preferencias de los cargos e instituciones públicas de la Comunidad autónoma de Baleares,* porque afecta a las competencias estatales, dado que regula la precedencias entre autoridades del Estado con la Comunidad Autónoma, careciendo de competencias que subjetivamente trasciendan al ámbito de las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, la STS 6/11/2007 referida al *Decreto 21/1999, de 4 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se declaró bien de interés cultural en la categoría de conjunto histórico, el recinto de la Ciudad Universitaria sito en el término municipal de Madrid,* rechaza el argumento del Abogado del Estado que consideraba que mediante la citada declaración se ha afectado al Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, que es de titularidad estatal. La posición del Tribunal Supremo en este tema es considerar que en este caso no se plantea una controversia competencial, sino una cuestión que exige de la colaboración interadmnistrativa: las cuestiones que se puedan suscitar entre la Administraciones respectivas del Estado y la Comunidad de Madrid, derivadas de la presencia de este centro en el recinto de la Ciudad Universitaria, deberán resolverse a través de la vía de la colaboración.

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

La actividad de la Unión Europea en el año 2008 ha estado marcada por la crisis económica y financiera internacional y por las acciones encaminadas a la resolución del estancamiento de la ratificación del Tratado de Lisboa, motivado por el resultado negativo del referéndum celebrado en Irlanda en el mes de junio.

La crisis financiera internacional convertida, a su vez, en crisis económica ha motivado que las instituciones europeas hayan tenido que desarrollar un conjunto de iniciativas tendentes a coordinar y encauzar las acciones de los Estados miembros, a impulsar acciones a nivel europeo y a representar a la Unión europea en los diversos foros celebrados a nivel internacional y, de forma especial, en la reunión del G-20 celebrada en Washington el 15 de noviembre.

Aparte de las acciones derivadas de la crisis financiera internacional y del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, el tercer asunto que ha concentrado los esfuerzos de las instituciones comunitarias ha sido el empeño por sacar adelante, antes de fin de año, el denominado paquete de energía y cambio climático. Junto al mismo, se han tomado otras importantes decisiones relativas a los principales asuntos de la actividad comunitaria, como el lanzamiento del segundo ciclo trienal de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2008-2010), el «chequeo» de la Política Agrícola Común, la Agenda Social Renovada o la prosecución del programa «Legislar mejor».

En el ámbito de la política de defensa de la competencia, destaca la actividad desarrollada por la Comisión Europea para clarificar la normativa aplicable en materia de ayudas estatales a las medidas adoptadas por los Estados miembros para hacer frente a la crisis financiera y económica. Así como, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre, dictada en base a una pregunta prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que trata de esclarecer las condiciones de la autonomía suficiente, enunciadas en su anterior Sentencia de 6 de septiembre de 2006, en el denominado caso Azores, que debe satisfacer un sistema fiscal regional para ser compatible con las normas comunitarias relativas a las ayudas de Estado.

A nivel institucional, los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros del Proceso de Barcelona decidieron, en la reunión celebrada en Marsella los días 3 y 4 de noviembre, que Barcelona sería la sede de la Secretaría conjunta de la Unión para el Mediterráneo.

Tratado de Lisboa

A lo largo de 2008, se ha desarrollado el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. A lo largo del año, los parlamentos de veinticinco Estados miembros aprobaron el Tratado. Con la excepción de la República Checa, que debería hacerlo durante el primer semestre de 2009, coincidiendo con su Presidencia de la Unión Europea. Y de Irlanda, cuyos ciudadanos, en el referéndum celebrado el 12 de junio, rechazaron el nuevo Tratado por un 53,4% de votos en contra frente a un 46,6% de votos a favor.

El Consejo Europeo de los días 19 y 20 de junio confirmó la continuación del proceso de ratificación en los restantes Estados miembros. La situación creada por la negativa irlandesa se reexaminó en la reunión del Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre, en la que el Gobierno irlandés presentó su análisis y su plan de actuación futura.

Y en el Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre se definió una estrategia que debería permitir la entrada en vigor del Tratado antes de que finalice el año 2009. Y, a fin de superar el rechazo irlandés y facilitar la celebración, en su caso, de un nuevo referéndum, el Consejo Europeo decidió conceder unas garantías para atender las principales preocupaciones de los irlandeses. En primer lugar, se decide eliminar la reducción de la composición de la Comisión Europea, prevista tanto en el Tratado de Niza como en el de Lisboa. En tal sentido, el Consejo Europeo acordó que, siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión Europea siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro. Asimismo, se darán las garantías jurídicas necesarias con respecto a los siguientes puntos: ninguna disposición del Tratado de Lisboa introducirá cambio alguno, para ningún Estado miembro, en relación con el alcance o el ejercicio de las competencias de la Unión Europea en materia de fiscalidad; el Tratado de Lisboa se entiende sin perjuicio de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros, incluida la tradicional política de neutralidad de Irlanda y las obligaciones de la mayoría de los demás Estados miembros; y se garantiza que las disposiciones de la Constitución irlandesa en relación con el derecho a la vida, la educación y la familia no se verán afectadas en modo alguno por la atribución de estatuto jurídico que hace el Tratado de Lisboa a la carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni por las disposiciones de dicho Tratado relativas a la justicia y los asuntos de interior. En contrapartida, el gobierno irlandés se comprometió a tratar de conseguir la ratificación del Tratado de Lisboa antes del final del mandato de la actual Comisión Europea (noviembre 2009) convocando un nuevo referéndum.

Crisis financiera internacional

Las turbulencias financieras iniciadas en el verano de 2007, se aceleraron durante el mes de septiembre de 2008, extendiéndose desde los estados Unidos al resto de economías. Ello provocó una crisis financiera y crediticia con una inmediata afectación de la economía real, que llevó a la Unión Europea, bajo el

liderazgo de la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea a promover una serie de encuentros y a adoptar un conjunto de iniciativas con el fin de alcanzar una respuesta coordinada a la crisis.

El 1 de octubre, la Comisión Europea presentó una propuesta para revisar la normativa sobre los requisitos de capital de los bancos (COM (2008) 602).

El 3 de octubre, el Banco Europeo de Inversiones lanzó nuevos préstamos para las PYME europeas por valor de 30.000 millones de euros.

El 6 de octubre, los Jefes de Estado y/o Gobierno adoptaron una Declaración para afirmar que tomarían las medidas necesarias para asegurar la estabilidad del sistema financiero.

El 7 de octubre, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) aprobó unas conclusiones sobre las respuestas inmediatas a las turbulencias financieras y la desaceleración económica.

El 8 de octubre, se creó un Grupo de Alto Nivel destinado a proponer mejoras en el sistema de supervisión financiera de la Unión Europea.

El 12 de octubre, los Jefes de Estado y/o Gobierno de la zona euro adoptaron una declaración relativa al plan de acción coordinado de los países de la zona euro.

El 13 de octubre, la Comisión Europea presentó una Guía para adoptar planes de rescate financieros, respetando la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado (Comunicación «La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial», DO C núm. 270 de 25.10.08).

El 15 de octubre, la Comisión Europea presentó una revisión de las normas contables internacionales y una propuesta para elevar la cobertura de los sistemas de garantías de depósitos (COM (2008) 661).

El 15 y 16 de octubre, el Consejo Europeo extendió a los 27 Estados miembros el plan de acción coordinado, acordado el 12 de octubre, para los países de la zona euro. Y acordó un conjunto de medidas para el sector financiero: creación de una cédula de crisis financiera, reforzamiento de la supervisión del sector financiero, solicitar a la Comisión Europea una propuesta legislativa para el control de las agencias de calificación crediticia y su vigilancia en el ámbito europeo, y un llamamiento para que el sector bancario asuma su responsabilidad.

El 29 de octubre, la Comisión Europea presentó la Comunicación titulada «De la crisis financiera a la recuperación. Un marco europeo de acción» (COM [2008] 706).

El 12 de noviembre, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia (COM (2008) 704).

El 15 de noviembre, se celebró la Cumbre internacional sobre los mercados financieros y la economía mundial, en Washington, en la que participaron los Jefes de Estado y/o Gobierno de los países miembros del G20, más España, Países Bajos y la República Checa, que definió un programa de trabajo para la recupe-

ración de la economía mundial, una regulación más eficaz de los mercados financieros, la mejora de la gobernanza y el rechazo de proteccionismo.

El 26 de noviembre, la Comisión Europea adoptó un plan europeo de recuperación económica (COM (2008) 800).

El 11 y 12 de diciembre, el Consejo Europeo aprobó el plan europeo de recuperación económica, presentado por la Comisión Europea, que prevé, por un lado, un paquete de estímulo fiscal a corto plazo para apoyar la demanda equivalente al 1,5% del PIB de la Unión Europea y, por otro, un conjunto de acciones prioritarias, en el marco de la Estrategia de Lisboa, destinadas a acelerar la adaptación de las economías ante los desafíos actuales.

Medio Ambiente y Energía

El 10 de enero de 2007, la Comisión Europea aprobó un conjunto de medidas sobre la energía y el cambio climático, en el que se instaba a adoptar un compromiso de la Unión Europea para reducir, al menos, en un 20% las emisiones de gases con efecto invernadero (30% si se alcanza un acuerdo a nivel internacional) y fijar un objetivo obligatorio para la Unión europea del 20% de energía renovable de aquí al año 2020, incluyendo un objetivo del 10% de biocombustibles. Esta estrategia fue aprobada por el Parlamento Europeo y por los Jefes de Estado y/o Gobierno en el Consejo Europeo de Primavera, celebrado los días 8 y 9 de marzo de 2007. Quienes invitaron a la Comisión Europea a presentar propuestas concretas, en las que se incluyera la forma de repartir los esfuerzos entre los Estados miembros para alcanzar dichos objetivos a escala europea.

En este contexto, el 23 de enero de 2008, la Comisión Europea presentó, durante la Sesión Plenaria especial del Parlamento Europeo celebrada en Bruselas, el denominado «paquete de energía y cambio climático» compuesto por una propuesta de Directiva para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE); una propuesta de Decisión relativa al reparto de esfuerzos para cumplir el compromiso independiente de la Comunidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores que no están cubiertos por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (como el transporte, la construcción, las pequeñas instalaciones industriales, la agricultura y los residuos); una propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables; una propuesta de Directiva para regular la captura y almacenamiento del CO2: una Comunicación explicativa titulada «Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa»; una Comunicación destinada a apoyar la demostración temprana de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles; y nuevas directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a favor del medio ambiente (DO C 82 de 1 de abril de 2008).

En la reunión del Consejo Europeo de los días 11 y 12 de diciembre se alcanzó un acuerdo sobre el paquete de medidas sobre energía y cambio climático, que fue ratificado por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 15 al 18 de diciembre.

Respecto de la política energética, tras la reunión del Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre en la que se reiteraba que la seguridad del suministro energético es una prioridad de la Unión Europea, en especial tras las conflictivas relaciones entre Rusia y Ucrania, la Comisión Europea adoptó el 13 de noviembre, la segunda revisión estratégica del sector de la energía con el fin de proponer un Plan de acción en pro de la seguridad y la solidaridad en dicho sector, que incluye un paquete de medidas sobre la eficiencia energética.

En relación a las disposiciones adoptadas a lo largo de 2008, destaca la adopción, el 15 de enero, de la Directiva 2008/1/CE que tiene por objeto proceder a la codificación de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación y sus sucesivas modificaciones (Directiva IPPC).

En materia de residuos, destaca la adopción, el 19 de noviembre, de la Directiva 2008/98/CE que tiene por objeto establecer un nuevo marco para la gestión de los residuos en la Unión Europea, en el que se considera prioritaria la prevención, la reutilización y el reciclaje de los mismos.

En relación a la calidad del aire, el 21 de mayo se adoptó la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que tiene por objeto establecer normas y plazos para la reducción de las concentraciones de partículas finas.

En el ámbito de la protección de las aguas marítimas, el 17 de junio se adoptó la Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la protección del medio marino.

En el ámbito de la protección de las aguas superficiales, el 16 de diciembre se adoptó la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, que establece los valores límite para un conjunto se sustancias prioritarias y otros contaminantes con objeto de conseguir un buen estado químico de las aguas superficiales.

Por último, destacar la adopción el 19 de noviembre de la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal, que tiene por objeto obligar a los Estados miembros a prever sanciones penales en su legislación nacional por las infracciones graves de las disposiciones del Derecho comunitario sobre protección medioambiental.

Política Agrícola Común

En el marco de los regímenes de apoyo directo a los agricultores, el 14 de febrero se adoptó el Reglamento (CE) núm. 146/2008 que tiene por objeto modificar las reglas de condicionalidad que figuran en el Reglamento (CE) núm. 1782/2003.

En el ámbito de la financiación de la PAC, el 26 de mayo se adoptó el Reglamento (CE) núm. 485/2008 que tiene por objeto proceder a la codificación del Reglamento (CEE) núm. 4045/89 relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación del Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

En el sector del algodón, se adoptó, el 23 de junio, el Reglamento (CE) núm. 637/2008 que tiene por objeto establecer un nuevo régimen de ayuda específica en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de septiembre de 2006 en el asunto C-310/04. Dicho régimen prevé la disociación de las ayudas directas al productor y el establecimiento de un régimen de pago único. Establece una superficie básica por Estado miembro productor y un rendimiento por hectárea fijo. Y prevé la creación de programas nacionales para facilitar la reestructuración del sector del desmotado y mejorar la calidad y la comercialización de algodón producido.

En el marco de la organización común de mercados, el 15 de enero se adoptó el Reglamento (CE) núm. 110/2008 relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de bebidas espirituosas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 1576/89.

En el sector del lino y del cáñamo, el 17 de marzo, se adoptó el Reglamento (CE) núm. 247/2008, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1234/2007 por el que se crea una única organización común de marcados agrícolas, con objeto de ampliar la ayuda a la transformación de las fibras cortas de lino y determinadas fibras de cáñamo.

En el sector de la leche y productos lácteos, el 17 de marzo se adoptó el Reglamento (CE) núm. 248/2008 que estipula un aumento de las cuotas lácteas de los Estados miembros en un 2% a partir del 1 de abril de 2008 (en el caso de España, la cuota se establece en 6.239.289 toneladas).

El 14 de abril, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 361/2008, que tiene por objeto modificar el Reglamento único para las organizaciones comunes de mercados agrícolas (Reglamento (CE) núm. 1234/2007) a fin de incorporar las disposiciones adoptadas recientemente en los sectores del azúcar, semillas, leche y los productos lácteos, la carne bovina y las frutas y hortalizas.

En el sector del vino, el 29 de abril se adoptó el Reglamento (CE) núm. 479/2008, que tiene por objeto reformar la organización común de mercado del vino en el marco del Reglamento (CE) núm. 1234/2007.

En el sector del tabaco, el 26 de mayo se adoptó el Reglamento (CE) núm. 470/2008, que establece la trasferencia al Fondo Comunitario del Tabaco de un importe equivalente al 5% de la ayuda al tabaco concedida para los años 2008 y 2009.

El 9 de junio, la Comisión Europea adoptó el Reglamento 514/2008 que suprime, en la mayoría de los casos, la necesidad de presentar certificados de exportación e importación en el sector agrícola, racionalizando las normas y aliviando la carga administrativa derivada de dicha obligación que pesa sobre los operadores económicos y las administraciones públicas.

En el marco de la calidad de los productos agrícolas, el 29 de septiembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 967/2008 por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 834/2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, a fin de aplazar hasta el 1 de julio de 2010 la utilización obligatoria del logotipo UE que ha de figurar en los alimentos preenvasados.

En el marco de las estadísticas agrícolas, el 19 de noviembre se adoptó el Reglamento (CE) núm. 1166/2008 que tiene por objeto establecer un marco para la producción de estadísticas comunitarias comparables sobre la estructura de las explotaciones agrícolas y para una encuesta sobre métodos de producción agrícola y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 571/88.

Por último, en relación al denominado «chequeo» de la política agrícola comunitaria, en base a la Comunicación presentada por la Comisión Europea en noviembre de 2007, a la que se hacia referencia en el Informe del año pasado, el 20 de mayo, la Comisión presentó tres propuestas de Reglamentos y una propuesta de Decisión, que sirvieron de base al acuerdo político alcanzado por el Consejo, el 18 de noviembre, sobre el chequeo de la política agrícola común, cuyo objetivo es la modernización, simplificación y racionalización de la misma y la eliminación de las limitaciones impuestas a los agricultores, que les permita reaccionar mejor ante los nuevos desafíos del mercado.

Política Pesquera Común

En relación a la gestión de los recursos pesqueros, el 16 de enero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 40/2008 que tiene por objeto fijar para el año 2008 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, tanto para los buques de pesca comunitarios, como para los buques pesqueros que enarbolen pabellón de terceros países y estén matriculados en ellos que faenen en las aguas comunitarias.

El 25 de febrero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 199/2008 que tiene por objeto establecer normas referentes a la recopilación y gestión en el marco de programas plurianuales, de los datos biológicos, técnicos, medioambientales y socioeconómicos relativos al sector pesquero.

Para favorecer la producción en las regiones ultraperiféricas, el Consejo adoptó el 8 de julio el Reglamento (CE) núm. 645/2008 relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios autónomos para las importaciones de determinados productos de la pesca en las Islas Canarias.

Con el fin de afrontar las consecuencias de la crisis económica, el Consejo adoptó, el 24 de julio, el Reglamento (CE) núm. 744/2008 por el que se establece una acción específica temporal para promover la reestructuración de las flotas pesqueras de la Comunidad Europea, que reviste la forma de un régimen especial enmarcado en el Fondo Europeo de Pesca.

Con el fin de luchar contra la pesca ilegal, el Consejo adoptó, el 29 de septiembre, el Reglamento (CE) núm. 1005/2008 que tiene por objeto establecer un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

También el 29 de septiembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1006/2008 relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias. El objetivo del nuevo sistema es adaptar

mejor los procedimientos de autorización comunitarios a las obligaciones internacionales derivadas de acuerdos de pesca bilaterales, de acuerdos multilaterales y de convenios adoptados en el marco de las organizaciones regionales de gestión de la pesca.

El 28 de noviembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1395/2008 que tiene por objeto fijar para 2009 y 2010 las posibilidades de pesca anuales de las poblaciones de especies de aguas profundas correspondientes a los buques pesqueros comunitarios, en zonas de aguas comunitarias y en determinadas zonas de aguas no comunitarias donde existen limitaciones de capturas, además de las condiciones específicas aplicables a la utilización de dichas posibilidades de pesca.

Fiscalidad

En materia de fiscalidad indirecta, el Consejo adoptó el 12 de febrero un conjunto de medidas para facilitar el pago y el reembolso del impuesto sobre el valor añadido (IVA), que incluyen: el Reglamento (CE) núm. 143/2008 sobre cooperación administrativa e intercambio de datos entre los Estados miembros; la Directiva 2008/8/CE sobre el lugar de prestación de servicios y la Directiva 2008/9/CE sobre la devolución del IVA a los sujetos pasivos no establecidos en el Estado miembro de devolución, pero establecidos en otro Estado miembro.

El 12 de febrero, el Consejo también adoptó la Directiva 2008/7/CE relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales (Directiva sobre el derecho de aportación).

El 26 de mayo, el Consejo adoptó la Directiva 2008/55/CE sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas. Y, el 28 de noviembre, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (CE) núm. 1179/2008 que establece disposiciones de aplicación de determinadas normas de dicha Directiva.

En relación al régimen general de los impuestos especiales, el 16 de diciembre, el Consejo adoptó la Directiva 2008/118/CE destinada a reforzar la lucha contra el fraude fiscal y a simplificar los procedimientos de los productos sujetos a impuestos especiales.

El 16 de diciembre, el Consejo también adoptó la Directiva 2008/117/CE que modifica el sistema común del IVA y un Reglamento sobre la cooperación administrativa en el ámbito del IVA (Reglamento (CE) núm. 37/2009 a fin de acelerar, a partir de 2010, la recogida y el intercambio de datos sobre las operaciones intracomunitarias para combatir el fraude fiscal vinculado a las mismas.

Mercado Interior

En el ámbito de las disposiciones relativas a la consecución del mercado único europeo, destaca la adopción, el 20 de febrero, de la Tercera Directiva Postal (Directiva 2008/6/CE que modifica la Directiva 97/67/CE) que establece las normas para lograr la plena realización del mercado interior de servicios postales comu-

nitarios. De acuerdo con la presente Directiva, los monopolios de los servicios postales de la Unión Europea deberían desaparecer a más tardar el 31 de diciembre de 2010 (con la excepción de Bulgaria, Eslovenia, Grecia y Luxemburgo a los que se les concede un plazo adicional de dos años).

En relación a la libre circulación de mercancías, destaca la adopción, el 9 de julio, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de un conjunto de medidas tendentes a la supresión de los obstáculos comerciales remanentes compuesto por: el Reglamento (CE) núm. 764/2008 por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro; el Reglamento (CE) núm. 765/2008 por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos; y la Decisión núm. 768/2008/CE sobre un marco común para la comercialización de los productos.

En materia de contratación pública destaca la adopción por parte de la Comisión Europea, el 28 de noviembre del Reglamento (CE) núm. 213/2008 por el que se aprueba el nuevo Vocabulario común de contratos públicos (CPV). Y, el 9 de Diciembre, la Comisión Europea adoptó la Decisión 2008/963/CE que actualiza las listas de entidades adjudicadoras y de poderes adjudicadores que figuran en los anexos de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE sobre los procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

Asimismo, el 5 de febrero, la Comisión Europea adoptó una Comunicación interpretativa relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI) (DO C 91 de 12.4.2008). El 25 de junio, adoptó un «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos» (SEC (2008) 2193). Y el 16 de julio, adoptó una Comunicación sobre la contratación pública para un medio ambiente mejor (COM (2008) 400).

Política de empresa

En el mes de enero, se inauguró la red «Enterprise Europe Network», que agrupa a 550 entidades de 44 países y cuyo objetivo es asesorar a las empresas y, en particular, a las PYME en temas europeos.

El 25 de junio, la Comisión Europea adoptó la Comunicación «Pensar primero a pequeña escala: «Small Business Act» para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas» (COM (2008)394). Una iniciativa que establece diez principios rectores dirigidos a que la Comisión Europea y los Estados miembros pongan en práctica una serie de medidas políticas a favor de las PYME. Asimismo, incluye varias propuestas legislativas relativas a un nuevo Reglamento general de exención por categorías en el ámbito de las ayudas estatales (adoptado en el mes de agosto), una nueva Directiva sobre los tipos de IVA reducidos, una modificación de la Directiva sobre morosidad y un estatuto de la Empresa Privada Europea. El Consejo Competitividad celebrado el 1 de diciembre aprobó la iniciativa relativa a la «Small Business Act» y la completó con un Plan de Acción destinado a aunar los esfuerzos de la Comisión Europea y los Estados miembros en una

serie de medidas prioritarias que aporten respuestas concretas a las PYME, facilitando su acceso a la financiación, simplificando las cargas administrativas a las que están sujetas y permitiéndoles aprovechar al máximo las ventajas del mercado europeo e internacional. El Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre respaldó la plena aplicación del Plan de Acción. La «Small Business Act» se enmarca en la relanzada Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Así, la Comisión Europea invitó a los Estados miembros a que aprovecharan la actualización del ciclo de Lisboa 2008 para tener en cuenta dicha iniciativa en sus programas nacionales de reforma y sus informes anuales de aplicación.

Competencia

En el ámbito de las ayudas estatales, destaca la adopción, el 6 de agosto, por parte de la Comisión Europea del Reglamento (CE) núm. 800/2008 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado común en aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías). Dicho Reglamento armoniza y consolida las normas existentes en un texto único, ampliando también las categorías de ayudas incluidas en le exención. El objetivo de simplificación de las normas sobre ayudas estaba previsto en el Plan de acción de ayudas estatales del año 2005 (COM (2005) 107). En consecuencia, los Estados miembros estarán exentos de la obligación de notificar previamente las ayudas a la Comisión Europea.

Las categorías de ayudas incluidas en el Reglamento General de Exención por Categorías son: ayudas regionales: para la inversión y el empleo regional, así como para las PYME de reciente creación; ayudas a la inversión y el empleo de las PYME; ayudas para el fomento del espíritu empresarial de las mujeres; ayudas para la protección del medio ambiente; ayudas para los servicios de consultoría de las PYME y su participación en ferias; ayudas en forma de capital riesgo; ayudas a la investigación, el desarrollo y la innovación; ayudas a la formación; ayudas a los trabajadores discapacitados o desfavorecidos. El Reglamento incluye cinco nuevas categorías que se beneficiarán de la exención: las ayudas medioambientales, a la innovación, a la investigación y desarrollo para las grandes empresas, las ayudas en forma de capital riesgo y las ayudas a las empresas recientemente creadas por mujeres. Según la Comisión Europea, las ayudas que supongan importantes cantidades, debido al riesgo de distorsión de la competencia, deberán seguir estando sujetas a una autorización previa por parte de la Comisión. Para ello, establece los umbrales de cantidad e intensidad de la ayuda para categoría de ayuda contenida en el nuevo Reglamento, a partir de los cuales la notificación es obligatoria.

En el sector medioambiental, la Comisión Europea adoptó, el 23 de junio, unas Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a favor del medio ambiente (DO C núm. 82 de 1 de abril de 2008).

El 2 de abril, la Comisión Europea adoptó el Libro blanco sobre acciones en materia de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia.

El 30 de junio, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (CE) núm. 672/2008

por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 773/2004 en lo que respecta al desarrollo de los procedimientos de transacción en casos de cartel.

El 1 de julio, la Comisión Europea adoptó unas Directrices sobre la aplicación del artículo 81 del Tratado CE a los servicios de transporte marítimo.

El 28 de octubre, la Comisión Europea lanzó una consulta sobre el funcionamiento del Reglamento (CE) núm. 139/2004 relativo a las concentraciones.

Y el 5 de diciembre, la Comisión Europea publicó una serie de orientaciones sobre sus prioridades a la hora de aplicar el art. 82 del Tratado CE relativo a los abusos de posición dominante. El objetivo es proporcionar una mayor claridad y hacer más predecible el marco de análisis que utiliza la Comisión para determinar casos de conducta excluyente. Además, la guía sobre la aplicación de las normas relativas a abusos de posición dominante pretende ayudar a las empresas a evaluar la adecuación de sus comportamientos.

Mención especial merece la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 11 de septiembre de 2008 en los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06, en respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que abunda en las condiciones de la autonomía suficiente, enunciadas en la Sentencia de 6 de septiembre de 2006 en el caso Azores (Asunto C-88/03), que debe satisfacer un sistema fiscal regional para ser compatible con las normas comunitarias relativas a las ayudas de Estado.

Como es sabido, las cuestiones que se ventilan en los recursos planteados por las Comunidades Autónomas de La Rioja y de Castilla y León y por el sindicato UGT de La Rioja frente a la normativa foral se refieren al establecimiento en los Territorios Históricos de un tipo general de gravamen del 32,5% del impuesto de sociedades (inferior al vigente en la legislación común del estado español que se sitúa en el 35%) y al establecimiento de un conjunto de deducciones fiscales en el marco de dicho impuesto, inexistentes en el régimen común.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco pregunta al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas si las medidas tributarias forales deben considerarse medidas selectivas que favorecen a determinadas empresas o producciones y, por ende, ayudas de Estado incompatibles con el mercado común, por el mero hecho de que no se apliquen en todo el territorio del Estado miembro de que se trata.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia indica que hay que tomar como referencia al mismo tiempo a los Territorios Históricos y a la Comunidad Autónoma del País Vasco para determinar si la entidad infraestatal constituida tanto por estos Territorios Históricos como por la referida Comunidad tiene suficiente autonomía como para constituir el marco de referencia a la luz del cual hay que apreciar la selectividad de una medida aportada por uno de esos Territorios Históricos.

A continuación, el Tribunal de Justicia declara que, para determinar si ciertas normas adoptadas por una entidad infraestatal constituyen una ayuda de Estado selectiva, se requiere verificar si dicha entidad tiene una autonomía institucional, de

procedimiento y económica suficiente para que una norma adoptada por ésta dentro de los límites de las competencias que tiene otorgadas sea considerada como de aplicación general en la referida entidad infraestatal y no tenga carácter selectivo. Sin embargo, incumbe al órgano jurisdiccional remitente verificar, sobre la base de los elementos examinados por el Tribunal de Justicia y de cualesquiera otros elementos que aquél estime pertinentes, si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas no tienen carácter selectivo, en el sentido de la disposición del Tratado CE que prohíbe las ayudas de Estado. Además, el Tribunal de Justicia precisa que dicha verificación únicamente puede efectuarse tras un control previo que permita garantizar que los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, respetan los límites de sus competencias, puesto que las reglas relativas, en particular, a las transferencias financieras se elaboraron en función de esas competencias.

Por lo que atañe al criterio de autonomía institucional, el Tribunal de Justicia constata que entidades infraestructurales como los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco cumplen dicho criterio, ya que poseen un estatuto político y administrativo distinto al del Gobierno central.

En cuanto a la autonomía en materia de procedimiento, el Tribunal de Justicia recuerda que dicho criterio se cumple en la medida en que la decisión de la autoridad infraestatal haya sido adoptada sin que el Gobierno central pudiera intervenir directamente en su contenido. A este respecto, el Tribunal de Justicia aporta determinadas precisiones. Por un lado, indica que este criterio no excluye que se establezca un procedimiento de conciliación, como el previsto por la legislación española en el seno de la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, con el fin de prevenir eventuales conflictos normativos, siempre que, como sucede en el presente caso, la decisión final tomada al término de dicho procedimiento sea adoptada por la entidad infraestatal y no por el Gobierno central. Por otro lado, el Tribunal de Justicia señala que no cabe concluir que el Gobierno central español puede intervenir directamente en el proceso de adopción de una norma foral para imponer la observancia de principios como el de solidaridad o el de armonización fiscal, que las entidades infraestatales de que se trata deben tomar en consideración a la hora de adoptar una norma tributaria. Corresponde, sin embargo, al órgano jurisdiccional nacional realizar las verificaciones necesarias.

Por lo que se refiere al criterio de autonomía económica y financiera, éste exige que las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no se vean compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central. Así, al examinar el método de cálculo del cupo que la Comunidad Autónoma del País Vasco paga al Estado español para cubrir los importes de las cargas asumidas por el Estado correspondientes a las competencias no asumidas por la referida Comunidad Autónoma, el Tribunal de Justicia observa que uno de los datos esenciales para calcular dicho cupo es el coeficiente de imputación. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que si bien dicho coeficiente debe reflejar, en principio, el peso relativo de la economía vasca en el conjunto de España, se fija, sin embargo, en el marco de negociaciones esencialmente políticas. De ello se deduce que, en consecuencia, una decisión de reducción del tipo impositivo no tiene

necesariamente que influir en el porcentaje de ese coeficiente. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que una infravaloración de dicho coeficiente tan sólo puede constituir un indicio de una falta de autonomía económica de los Territorios Históricos. En efecto, para que pueda constatarse efectivamente esa falta de autonomía, debe existir una compensación, es decir, una relación de causa a efecto entre una medida tributaria adoptada por las autoridades forales y los importes puestos a cargo del Estado español.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia indica que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si tal proceso de fijación del coeficiente de imputación tiene por objeto permitir al Gobierno central compensar el coste de una medida tributaria favorable a las empresas adoptada por los Territorios Históricos. De igual modo, le corresponde verificar si, debido a la metodología adoptada y a los datos económicos tomados en consideración, el cálculo del cupo puede tener como efecto que el Estado español compense las consecuencias de una medida tributaria adoptada por las autoridades forales.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia no excluye que una decisión de reducción de impuesto adoptada por la entidad infraestatal pueda tener como consecuencia mayores transferencias financieras en beneficio suyo, debido a los métodos de cálculo utilizados para determinar los importes que deben transferirse. Corresponde, en este sentido, al órgano jurisdiccional nacional examinar si determinadas normas forales adoptadas por los Territorios Históricos pueden implicar compensaciones ocultas en sectores como la Seguridad Social o la garantía por parte del Estado español de un servicio público mínimo, o incluso en el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial.

Política de Cohesión

El 14 de mayo, la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre los resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas relativos a la nueva política de cohesión para el período 2007-2013, en la que analiza los 450 programas y constata que los Estados miembros y las regiones han modificado sus prioridades para adecuarlas a los objetivos de la Estrategia de Lisboa (COM (2008) 301).

El 18 de junio, la Comisión Europea adoptó el Quinto Informe de situación sobre la cohesión económica y social (COM (2008) 371).

El 6 de octubre, la Comisión Europea lanzó una consulta sobre el futuro de la política regional europea, a través del Libro Verde sobre la cohesión territorial: «Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte» (COM (2008) 616).

El 14 de noviembre, la Comisión Europea presentó el informe de prospectiva «Regiones 2020», en el que analiza el impacto sobre las regiones europeas de cuatro grandes retos de futuro: la globalización, las tendencias demográficas, el cambio climático y el suministro energético (SEC (2008) 2868).

Y, el 16 de diciembre, tras la presentación del plan europeo de recuperación económica, la Comisión europea presentó una Comunicación sobre cómo puede

ayudar la política de cohesión a redinamizar la economía real en Europa (COM (2008) 876).

En relación a la gestión financiera, la Comisión Europea adoptó, el 19 de febrero, un Plan de acción en relación a los Fondos estructurales, para dar seguimiento a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales (COM (2008) 97).

En relación a las regiones ultraperiféricas, el 17 de octubre, la Comisión europea adoptó la Comunicación «Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa» (COM (2008) 642), en la que propone una estrategia renovada en relación con siete regiones: Guadalupe, Guayana, Reunión, Martinico, Azores, Madeira y Canarias. La misma pretende iniciar un cambio de enfoque en que dichas regiones sean vistas como «regiones de oportunidad» con gran potencial de desarrollo. El cambio de enfoque a que se refiere la Comisión se centra en aprovechar los puntos fuertes de las regiones ultraperiféricas como factor impulsor de desarrollo económico. Entre los sectores que se podrían contemplar se encuentran la agroalimentación, la biodiversidad, las energías renovables, la vulcanología o la sismología. La Comisión propone utilizar mejor los instrumentos comunitarios existentes y llevar a cabo una serie de acciones en el marco presupuestario actual como, por ejemplo: inclusión de nuevas prioridades en los instrumentos de inversión comunitaria (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Social Europeo o Fondo Europeo de Pesca); participación en la iniciativa «Papel de la Regiones en el cambio económico»; o fomento del desarrollo de nuevas competencias y conocimientos técnicos para adaptar su capital humano, a través del aumento de la participación en los programas de intercambio universitario. Asimismo, de forma más concreta, la Comisión propone un conjunto detallado de acciones en los siguientes ámbitos: cambio climático, evolución demográfica y flujos migratorios, agricultura, política marítima y refuerzo de la asociación.

Transportes e infraestructuras

En el ámbito del transporte terrestre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 24 de septiembre, la Directiva 2008/68/CE que tiene por objeto mejorar la seguridad del transporte de mercancías peligrosas en el conjunto de los modos de transporte terrestre. Y, el 22 de octubre, adoptaron el Reglamento (CE) núm. 1100/2008 sobre la eliminación de controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable.

En el ámbito del transporte ferroviario, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 17 de junio, la Directiva 2008/57/CE que procede a la refundición en un texto único de las disposiciones relativas a la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad. Y el 16 de diciembre, adoptaron la Directiva 2008/110/CE sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y el Reglamento CE núm. 1335/2008 que modifica la Agencia Ferroviaria Europea.

En el ámbito del transporte aéreo, el 20 de febrero, el Parlamento Europeo y

el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 216/2008 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil de seguridad y protección aéreas y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA).

El 9 de julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 683/2008 relativo a la continuidad de los programas europeos de radionavegación por satélite (EGNOS y Galileo).

Por su parte, la Comisión Europea presentó, el 8 de julio, un paquete de medidas para que el transporte sea más sostenible, que incluye una Comunicación marco «Hacia un transporte más ecológico» (COM (2008) 433); una Comunicación sobre la reducción del ruido ferroviario aplicable a la flota existente (COM (2008) 432); una Comunicación sobre la internalización de los costes externos del transporte (COM (2008) 435) y una propuesta de revisión de la Directiva «Euroviñeta» (COM (2008) 436). En este contexto, la Comisión adoptó, el 16 de diciembre, un plan de acción sobre el despliegue de los sistemas de transporte inteligentes en Europa (COM (2008) 886 y 887).

En el ámbito de las infraestructuras, destaca la adopción, el 19 de noviembre, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, de la Directiva 2008/96/CE sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias. Y, el 8 de diciembre, de la adopción por parte del Consejo de la Directiva 2008/114/CE sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

Empleo y asuntos sociales

El 2 de julio, la Comisión Europea presentó un amplio paquete de iniciativas (legislativas y no legislativas) en el ámbito de la política social (Agenda Social Renovada). Los objetivos de la Comisión son lograr unas condiciones de vida equiparables para todos los europeos y hacer frente a retos como la globalización, el progreso tecnológico o el envejecimiento de la población. La Comisión reconoce que las medidas en el ámbito social son fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros y que el papel de la Unión Europea es el de completar las medidas nacionales y estimular la cooperación para gestionar los cambios socioeconómicos a los que se enfrenta Europa. La Agenda Social Renovada se articula en torno a tres ideas fundamentales: oportunidades, acceso y solidaridad. En su conjunto, contiene diecinueve iniciativas en siete ámbitos diferentes: empleo, asuntos sociales, educación, juventud, salud, sociedad de la información y asuntos económicos.

En materia de empleo, la Comisión Europea adoptó, el 14 de mayo, su Recomendación sobre la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros. Y el 15 de julio, el Consejo adoptó su Decisión sobre las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (Decisión 2008/618/CE).

En relación a las condiciones laborales, el 22 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2008/94/CE que tiene por objeto proceder a la codificación de las disposiciones relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. Y el 19 de noviembre, adoptaron

la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

En materia de seguridad en el trabajo, el 23 de abril adoptaron la Directiva 2008/46/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos)

En materia de conciliación de la vida profesional, privada y familiar, la Comisión Europea presentó, el 3 de octubre, un paquete de medidas tendentes a actualizar y mejorar la legislación vigente, que incluye: una Comunicación titulada «Un mejor equilibrio en la vida laboral: más apoyo a la conciliación de la vida profesional, privada y familiar» (COM (2008) 635); una propuesta relativa a las mujeres que ejercen una actividad autónoma (COM (2008) 636); y una propuesta relativa al permiso de maternidad (COM (2008) 637).

Educación

En materia de educación y formación profesional, la Comisión Europea adoptó, el 9 de abril, dos Recomendaciones para crear un marco de referencia europeo de garantía de calidad y un sistema europeo de créditos para la educación y la formación profesionales (COM (2008) 179 y 180).

El 23 de abril, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (DO C núm. 111 de 6.5. 2008).

El 22 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión núm. 1065/2008/CE relativa a la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Y el 11 de marzo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 294/2008 por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, que tendrá como sede la ciudad de Budapest.

Espacio europeo de Justicia y Asuntos de Interior

En el ámbito civil y mercantil, destaca la adopción, el 21 de mayo, por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Directiva 2008/52/CE que tiene por objeto facilitar el acceso a procedimientos alternativos de resolución de litigios y favorecer una solución amistosa de los litigios fomentando la mediación y garantizando una articulación satisfactoria entre mediación y procedimientos judiciales. Y el 17 de junio, adoptaron el Reglamento (CE) núm. 593/2008 que armoniza las normas relativas a la ley aplicable a las obligaciones contractuales («Roma I»).

En el ámbito penal, el 24 de julio, el Consejo adoptó la Decisión marco 2008/675/JAI que determina las condiciones en las que se tienen en cuenta, con motivo de un proceso penal contra una persona, las condenas anteriores pronunciadas en otros Estados miembros contra la misma persona por hechos diferentes. El

28 de noviembre, adoptó tres Decisiones marco relativas al reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal (2008/909/JAI), a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal (2008/913/JAI) y al reconocimiento mutuo en materia de libertad (2008/947/JAI).

En materia de inmigración y asilo, la Comisión Europea adoptó el 17 de junio, una Comunicación titulada «Una Política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos» (COM (2008) 359) y un «Plan de Política de Asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la Unión Europea» (COM (2008) 360). La Comunicación se articula en torno a diez principios comunes vertebradotes de la política de inmigración común y que, a su vez, se agrupan de acuerdo a los tres principales capítulos de la política europea: prosperidad (la contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la Unión Europea), solidaridad (coordinación entre los Estados miembros y cooperación con terceros países) y seguridad (lucha contra la inmigración ilegal). En cuanto a la política de asilo, la Comisión enumera en su Plan de Acción diversas propuestas para concluir la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en 2010. Las medidas que propone la Comisión se agrupan en tres pilares: alcanzar una mejor calidad y armonización en los estándares de protección internacional a través de la alineación de las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea; lograr una cooperación efectiva a través del establecimiento de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo; y contar con un mayor grado de solidaridad y responsabilidad de los Estados miembros, así como entre la Unión Europea y los terceros países. Entre las propuestas que hará la Comisión, se encuentran la modificación del Reglamento sobre el Sistema de Dublín y la de EURODAC (sistema de comparación de huellas dactilares). El Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de octubre aprobó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, basado en gran medida en la Comunicación y el Plan de Acción presentados por la Comisión Europea.

Estadística

A lo largo de 2008 se han adoptado un conjunto de disposiciones relativas a la elaboración de estadísticas como: el Reglamento (CE) núm. 177/2008 que establece un marco común para los registros de empresas utilizados con fines estadísticos; el Reglamento (CE) núm. 295/2008 que establece un marco común para la recopilación, elaboración, transmisión y evaluación de estadísticas comunitarias sobre la estructura, actividad, competitividad y rendimiento de las empresas en la Comunidad; el Reglamento (CE) núm. 762/2008 que establece las normas que los Estados miembros deberán cumplir para la presentación a la Comisión Europea de estadísticas sobre todas las actividades de acuicultura llevadas acabo en su territorio; el Reglamento (CE) núm. 763/2008 relativo a los censos de población y vivienda; el Reglamento (CE) núm. 1165/2008 que crea un marco legal para la producción de estadísticas comunitarias del sector ganadero y la producción de carne en los Estados miembros; o el Reglamento (CE) núm. 453/2008 relativo a las estadísticas trimestrales sobre vacantes de empleo en la Comunidad.

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN EL AÑO 2008

Francisco Javier Donaire Villa

Rasgos generales

Dos son las notas básicas a destacar en cuanto a la dinámica de la CARCE y la participación autonómica en los asuntos europeos en 2008. De un lado, el plenario de la Conferencia parece haber entrado en una deriva de desconfianza que ha desembocado en una clara disminución de su actividad, pues a la falta de reuniones del órgano en 2007 se añadieron la celebración de una única sesión el 23 de julio de 2008, y la falta de quórum para la que estaba prevista el 15 de diciembre. De otra parte, y en claro contraste, la participación autonómica directa en el Consejo de la UE y sus grupos de trabajo, en aplicación de los Acuerdos de la Conferencia de 2004, se caracterizó un año más por la misma tónica de intensidad e implicación de las Comunidades Autónomas que en los ejercicios precedentes, desde el arranque efectivo del sistema en 2005.

El (difícil) funcionamiento de la Conferencia en 2008

Tras el pico de actividad que desembocara en la aprobación de los Acuerdos de 2004 y su puesta en práctica, el Pleno de la Conferencia ha vuelto a partir de 2007 a similar sensación de languidecimiento que marcó etapas pasadas de su funcionamiento, incluso agravada con el dato formal de la escasez de reuniones del órgano. Aunque, en 2007, cabía pensar como razones de esta escasez los procesos electorales vividos tanto en el Estado como en varias Comunidades Autónomas, la explicación al hecho de que sólo haya habido una sesión formal en 2008, y sobre todo, a la nueva convocatoria fallida en diciembre, tratándose de un año sin convocatorias electorales, probablemente deba ya buscarse en factores endógenos a la propia CARCE.

En esta línea, pueden apuntarse, de una parte, los condicionantes estructurales, cifrados en la relativa obsolescencia de la inicial configuración de la Conferencia, intacta desde la aprobación de su Ley reguladora en 1997. Muy en particular, la rigidez de las reglas sobre el quórum de constitución, fijado en catorce consejeros autonómicos más la representación estatal, circunstancia que una eventual reforma de tales reglas, cuyo impulso por parte de la Presidencia se ha visto coronado por el fracaso en 2008, podría contribuir a paliar en buena medida.

De otra parte, y continuando con los factores de índole estructural, si bien el consenso entre Estado y Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí, era preciso para la adopción del mecanismo, dicho mecanismo participativo y su puesta

efectiva en funcionamiento, a tenor de las reglas de la Ley reguladora del órgano y su reglamento interno para la adopción de decisiones, el automatismo de la participación autonómica directa en el Consejo de la UE según el diseño efectuado en los Acuerdos de 2004, así como la falta de perspectivas de una próxima ampliación de esa participación a nuevas formaciones de la institución comunitaria, puede traducirse en un relativo desinterés de algunas Comunidades Autónomas en acudir a la Conferencia.

Mas también debe achacarse esta bajada en los datos de actividad a la propia dinámica de las relaciones de colaboración posterior a la adopción y puesta en funcionamiento del referido mecanismo participativo autonómico ante el Consejo de la UE y sus grupos de trabajo. Ciertamente, no resulta sencillo discernir las razones a las que obedece el cambio de clima en las relaciones de colaboración en el seno de la Conferencia, tanto en el plano vertical como en el horizontal o interautonómico. Pero, en todo caso, ha planeado en 2008 la sombra del precedente sentado en diciembre de 2007, cuando el órgano no pudo constituirse por la inasistencia de varias Comunidades Autónomas, y el insuficiente nivel político de la representación compareciente de algunas otras, inferior al estatuto de Consejero, que requieren tanto la Ley reguladora de la CARCE como su reglamento interno.

No obstante la influencia que el precedente sentado en el año anterior haya podido tener en la circunstancia de que tampoco en diciembre de 2008 hubiera quórum para la válida constitución de la sesión convocada, cabe anotar que en esta ocasión fueron otras las Comunidades Autónomas ausentes o con representación de nivel inferior a Consejero y por tanto no computable a efectos de quórum. También se constata un cambio o rotación en el color político de las Comunidades no comparecidas, por comparación con lo que ocurrió en la anualidad anterior, con arreglo a una suerte de ley pendular. Así, si en diciembre de 2007 no comparecieron Comunidades regidas por los populares (Canarias, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Valencia), en diciembre de 2008 hicieron lo propio Comunidades con Ejecutivo socialista o con presencia de los socialistas (Aragón, Asturias y Cataluña), junto con el País Vasco, única Comunidad que repitió ausencia.

Junto a todo ello, la sesión del Pleno de la Conferencia que sí pudo celebrarse el 23 de julio de 2008, primera de la actual legislatura y única del año, vino marcada por la falta de acuerdo en torno a varios puntos relevantes previstos en su orden del día. Así, sólo fue posible la designación, a propuesta de la Comunidad de Aragón, de uno de los dos Consejeros de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España (REPER) ante la Unión Europea, cuyo mandato de tres años expiraba en marzo. En cambio, la segunda candidatura, presentada por la Comunidad valenciana, y que hubiera supuesto la continuidad de la hasta entonces Consejera de Asuntos Autonómicos, suscitó la oposición de las Comunidades gallega, andaluza y aragonesa.

Tampoco concitaron acuerdo en la sesión de julio dos de las tres propuestas de la Presidencia para modificar el Reglamento interno del órgano, tendentes todas ellas a agilizar el funcionamiento del plenario y evitar la falta de constitución por el elevado quórum requerido en dicha normativa reglamentaria. La primera propuesta sugería rebajar el quórum de constitución de los actuales cator-

ce miembros (art. 9 del Reglamento) a once miembros (mitad más uno). La segunda, en cambio, planteaba extender la consideración de miembros de la Conferencia a aquellas figuras que, bajo el nombre de comisionados o similares, han establecido algunas Comunidades Autónomas (por ejemplo, Cataluña) en ejercicio de sus facultades de autoorganización, y que, sin contar con el rango orgánico de titular de Consejería, se encuentran, sin embargo, en el escalón político superior. Sí prosperó, por el contrario, la propuesta de ampliar el plazo mínimo de convocatoria de la Conferencia y la Comisión de Coordinadores de siete a diez días (arts. 7.1 y 12.5 del Reglamento).

Asimismo, durante el transcurso de la sesión de julio, y dentro de las tareas propias de transmisión de datos relativos a la dinámica institucional de la Unión y al impulso de las iniciativas de ejecución de obligaciones comunitarias de alcance transversal, fue presentado un informe sobre la Presidencia española de la Unión Europea que tendrá lugar en el primer semestre de 2010, y se debatió acerca del proceso de transposición de la Directiva comunitaria de servicios. A través del Secretario de Estado para la UE, el Ejecutivo central comunicó a las Comunidades Autónomas los grandes ejes del programa de la presidencia, pese a hallarse a la sazón en una fase preliminar aún.

Se informó, en concreto, que el Gobierno trabaja sobre la hipótesis de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, siendo idea inspiradora básica de la futura Presidencia española una mayor aproximación de la UE a las preocupaciones de los ciudadanos, en especial en relación con las cuestiones vinculadas a la igualdad. También se subrayó la voluntad de avanzar en la aplicación de las políticas de la Unión, y de las nuevas políticas que introducirá el Tratado de Lisboa, como respuesta a los retos globales, concediendo especial importancia al aseguramiento del liderazgo internacional de la UE en materia de cambio climático, y a la cohesión interna para enfrentar el desafío energético.

Igualmente, se destacó la importancia concedida al hecho de que Europa pueda hablar con voz propia en la escena internacional y de que se sigan promoviendo en el exterior los valores comunes esenciales de la Unión, la paz y el bienestar, a la consolidación de una Unión más segura para sus ciudadanos que afronte sobre bases comunes el reto de la inmigración y que prosiga construyendo un espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco reforzado del nuevo Tratado, a seguir trabajando por un mercado interior más abierto e integrado, revitalizando la Estrategia de Lisboa, y el examen y debate de las conclusiones del informe del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa que presentará en junio de 2010 su Presidente, Felipe González.

En cuanto a la atención a la posición autonómica, el Gobierno expresó el deseo de que las Comunidades Autónomas tengan una destacada participación, y se impliquen activamente en la organización de la futura Presidencia española de la Unión. Como acuerdo destacado en este contexto, se decidió la puesta en marcha de los distintos grupos de trabajo encargados de colaborar en la preparación de cada uno de los temas.

En lo que respecta a la transposición de la Directiva de Servicios, la Conferencia analizó la situación del proceso de incorporación y transposición de la norma, que deberá finalizar el 28 de diciembre de 2009. Habida cuenta de que son casi

siete mil las normas afectadas, de las cuales el ochenta por ciento son de las Comunidades Autónomas, éstas deberán implicarse en el proceso de adaptación. Por otro lado, también se puso en conocimiento de las Comunidades Autónomas la puesta en marcha del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), herramienta electrónica coordinada por el Ministerio de Administraciones Públicas, destinada al intercambio de información entre los Estados miembros para mantener una cooperación diaria más eficaz en la aplicación de la legislación relativa al mercado interior.

El naufragio de la propuesta de rebaja del quórum y flexibilización del nivel político de la representación autonómica en la CARCE

Al margen de la eventual incidencia de la situación política de fondo, parece que uno de los principales factores desencadenantes de las ausencias que imposibilitaron la celebración formal de la sesión de la Conferencia convocada para el 15 de diciembre se cifró en la falta de acuerdo, durante la sesión del 23 de julio, en torno a la modificación de aspectos fundamentales del régimen de constitución del órgano plenario. Tal y como se ha adelantado, las modificaciones sugeridas tendían, esencialmente, a flexibilizar las reglas sobre el quórum de constitución y sobre el nivel político de la representación autonómica, a fin de agilizar el funcionamiento del plenario y evitar la falta de constitución por el elevado quórum requerido en dicha normativa reglamentaria.

Como también quedó apuntado anteriormente, consistía la primera de las modificaciones propuestas en la rebaja del quórum de constitución de los actuales catorce miembros (art. 9 del Reglamento) a once miembros (mitad más uno). La segunda, en cambio, planteaba extender la consideración de miembros de la Conferencia a aquellas figuras que, bajo el nombre de comisionados o similares, han establecido algunas Comunidades Autónomas (por ejemplo, Cataluña) en ejercicio de sus facultades de autoorganización, y que, sin contar con el rango orgánico de titular de Consejería, se encuentran, sin embargo, en el escalón político superior. Una tercera propuesta, que al contrario que las dos anteriores, sí fue aprobada finalmente, planteaba la ampliación del plazo mínimo de convocatoria de la Conferencia y la Comisión de Coordinadores de siete a diez días (arts. 7.1 y 12.5 del Reglamento).

La Presidencia destacó, en defensa de las dos primeras modificaciones, la circunstancia de que, en otras Conferencias de tanta relevancia como la CARCE, el quórum de constitución se sitúa en la mitad más uno de sus miembros. Asimismo, sostuvo que la propia CARCE sólo en ocasiones contadas a lo largo de sus 51 sesiones ha podido reunir la mayoría cualificada de 14 miembros exigida en su normativa reglamentaria, por lo que, en sentido estricto, se estaría ante actuaciones producidas en estos años que serían en gran parte anulables, incluyendo los propios Acuerdos de diciembre de 2004, que fueron aprobados sólo por diez de sus miembros. Con ello quedaría homogeneizado el régimen de de válida constitución del Plenario de la Conferencia con el que la Ley 30/1992 previene para los órganos colegiados, y con la regla imperante en la mayoría de las Conferencias sectoriales.

En cuanto a la acogida de esta propuesta, las Comunidades valenciana y madrileña se opusieron a la enmienda del precepto reglamentario, alegando que supondría rebajar políticamente el papel de la CARCE, y que si los temas a tratar fueran importantes, el quórum no sería un problema. La Comunidad de Andalucía, en cambio, defendió la reforma, al considerarla una mejora en el funcionamiento de la Conferencia que la alinearía con las restantes Conferencias Sectoriales, cuya relevancia política no es inferior a la de la CARCE. Constatado finalmente que la propuesta no contaba con el apoyo de 14 miembros, tal y como exige el Reglamento interno, la misma quedó rechazada.

Aunque el establecimiento de una relación de causalidad resulta siempre complejo y arriesgado, lo cierto es que precisamente las Comunidades Autónomas interesadas en la modificación de las reglas sobre el nivel político de la representación autonómica en la Conferencia, por tener al frente de los asuntos europeos una figura institucional distinta de la figura de Consejero, fueron las que posteriormente no comparecieron a la convocatoria de la sesión de diciembre, imposibilitando la constitución formal por falta de quórum. Si el rechazo de la modificación reglamentaria que habría posibilitado que estos representantes autonómicos sin rango de Consejero puedan ostentar la condición de miembros de la CARCE fuera el motivo de la inasistencia de las Comunidades ausentes en la sesión de diciembre, ello supondría una quiebra, siquiera sea temporal, de la confianza y las relaciones de colaboración entre las propias Comunidades Autónomas, situación cuya recomposición resultaría altamente deseable.

El otro gran asunto que igualmente pone de relieve el nuevo clima de división o desconfianza entre las propias Comunidades Autónomas (y de parte de éstas, básicamente las de gobierno popular, con la Presidencia de la Conferencia) fue el relativo a la renovación de sólo uno de los dos Consejeros de Asuntos Autonómicos en la REPER, por falta de acuerdo entre las Comunidades Autónomas en torno a la propuesta para cubrir el segundo de los puestos, tal y como se refleja a continuación.

El desacuerdo parcial en la renovación de los Consejeros de Asuntos Autonómicos ante la REPER

Según se ha adelantado, la falta de consenso entre las Comunidades Autónomas en la renovación de uno de los dos Consejeros de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España en Bruselas ante la Unión Europea ha sido, indudablemente, otro de los datos relevantes a subrayar en cuanto al funcionamiento de la Conferencia a lo largo de 2008.

El Acuerdo de 2004 de la propia CARCE establece al respecto que los nombramientos de estos Consejeros tendrán una vigencia temporal limitada a tres años, que podrán ser objeto de prórroga, por períodos anuales, previa conformidad de la Conferencia, y que las Comunidades Autónomas establecerán por consenso un sistema que garantice la sucesión de Consejeros propuestos por diferentes Comunidades Autónomas. Como ya se indicó en este mismo Informe en anualidades anteriores, los Consejeros cuyo mandato inicial de tres años expiraba en 2008 fueron nombrados en 2005 por el Ministerio de Administraciones

Públicas, a propuesta respectiva de las Comunidades de Galicia y Andalucía, y con el consenso de todas las demás.

En la sesión de julio de 2008, el candidato propuesto por la Comunidad de Aragón cosechó el consenso de todas las Comunidades Autónomas. Mas no sucedió otro tanto con la propuesta formulada por la Comunidad valenciana que recaía sobre la persona de uno de los dos Consejeros anteriores. Si bien la comisión de valoración de los expedientes de los funcionarios aspirantes (que, por previo acuerdo unánime de las Comunidades Autónomas en el seno de la Comisión de Coordinadores, integraron las de Madrid, Valencia, Extremadura y Asturias) elaboró una propuesta conjunta de dos candidatos para la cobertura de ambas vacantes, la representación del Estado, en una reunión posterior de la misma Comisión de Coordinadores, alegó que la segunda candidatura no cumplía el principio de rotación de Comunidades Autónomas y personas que establece el Acuerdo de 2004.

No obstante, las dos propuestas fueron elevadas al Pleno de la CARCE, como suprema instancia de decisión sobre el particular, donde la propuesta para cubrir la primera vacante se aprobó por unanimidad, como ya ha quedado indicado, pero en cambio la segunda halló el desacuerdo de la Comunidad gallega, secundada por la andaluza y la aragonesa. El argumento esgrimido fue que dicha propuesta, defendida en el plenario de la Conferencia por la Comunidad valenciana, no respetaba el Acuerdo de 2004, en cuya virtud, agotada la vigencia temporal de los nombramientos limitada a tres años en el punto quinto, «las Comunidades Autónomas establecerán por consenso un sistema que garantice la sucesión de consejeros propuestos por diferentes Comunidades Autónomas» (punto 6).

Ante esta falta de acuerdo, la Presidencia solicitó a la Comunidad valenciana que formulara una alternativa. Dado que dicha Comunidad reiteró su propuesta, la Presidencia acreditó el incumplimiento del requisito de la propuesta consensuada por las Comunidades Autónomas, por lo que el puesto quedó vacante. Lo que sí ha sido postura compartida por las distintas Comunidades ha sido la expresión de su malestar por el procedimiento seguido para la convocatoria de las dos plazas. Como se sabe, los Consejeros de Asuntos Autonómicos se hallan adscritos a la Representación de España ante la UE, y ésta, a su vez, se configura como un órgano dependiente de la Administración General del Estado.

Por esta razón, la convocatoria formal de los puestos se ha realizado por el Ministerio de Administraciones Públicas, mediante provisión por el sistema de libre designación, con la publicación de la pertinente convocatoria en el Boletín Oficial del Estado. Así se hizo tanto en la convocatoria inicial (2005) como en la nueva, acaecida en 2008, y las dos veces ello ha suscitado la reserva de las Comunidades Autónomas, siendo la motivación esgrimida por el Ministerio de Administraciones Públicas en esta última ocasión el hecho de que se trata de puestos de trabajo adscritos al Departamento, y que a las Comunidades Autónomas corresponde proponer las candidaturas de entre las solicitudes planteadas por los correspondientes funcionarios.

No obstante, cabe apuntar en esta oportunidad, al igual que sucedió con la anterior convocatoria años atrás, las quejas planteadas por las Comunidades Autónomas en torno a la falta de previa comunicación o información por parte del

Ministerio de la publicación oficial de la convocatoria. Igualmente se plantearon reparos por parte de algunas Comunidades al cambio, en la actual convocatoria, de los requisitos para el acceso a los puestos, en relación con la convocatoria anterior realizada en 2005, que la representación del Estado justificó en la homogeneidad de condiciones requeridas para puestos equivalentes en la Administración del Estado en el exterior.

La dinámica del sistema de participación autonómica directa en el Consejo y sus grupos de trabajo durante el año 2008

Tras casi un lustro ya de funcionamiento, el mecanismo participativo de las Comunidades Autónomas en la principal institución legisladora de la Unión, el Consejo de Ministros, y en sus Grupos de Trabajo preparatorios, puede considerarse en gran medida asentado y consolidado. Si en 2007 culminaba la primera rotación autonómica completa en las formaciones de la institución comunitaria y sus instancias preparatorias en el Acuerdo de 2004, en 2008 han sido nueve las Comunidades que han ejercido esa participación (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, País Vasco y Valencia) en las formaciones del Consejo y de sus grupos de trabajo abiertas a la presencia autonómica directa.

A lo largo de 2008 se constata un significativo aumento de la presencia de Consejeros autonómicos en las sesiones del Consejo de Ministros. Si en 2007 fueron veintisiete las ocasiones en que dicha presencia tuvo lugar, se han incrementado hasta cuarenta y seis en 2008. En cuanto a la participación en el nivel técnico que representan los Grupos de Trabajo, también cabe resaltar un crecimiento en la presencia autonómica, pasando de las 311 asistencias registradas en 2007 a las 408 en 2008. En 308 ocasiones hubo presencia de personal técnico de las Consejerías, por 190 de miembros de las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas (en numerosas ocasiones, la delegación de la Comunidad Autónoma reunió a técnicos de ambas procedencias), por sólo 14 intervenciones de la Consejería de Asuntos Autonómicos, frente a las 41 de 2007, circunstancia esta última que cabe explicar en la expiración del mandato de los Consejeros.

Además, en tres ocasiones un Consejero autonómico hizo uso de la palabra en el seno del Consejo, previa conformidad de todas las Comunidades Autónomas con el texto de la intervención y la aceptación del Estado en salvaguardia de la unidad de la posición española ante la institución comunitaria, tal y como previene el Acuerdo de la CARCE de 2004. En este sentido, es también de resaltar el empleo del valenciano, por parte del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de dicha Comunidad el 3 de marzo de 2008 en el Consejo EPSSCO (parte de Empleo y Política Social).

Como novedad, cabe constatar que en una ocasión no hubo acuerdo con el Gobierno central en torno al contenido de la intervención de un Consejero autonómico. Se trató de la intervención de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de la Rioja ante el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 3 de marzo. Trasladando a su proyecto de intervención varias de las propuestas de mejora de la Directiva de perfeccionamiento y amplia-

ción del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero contenidas en el documento de fijación de una posición autonómica común a que más adelante se hará referencia en este mismo trabajo, no se llegó a un acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente. Dado que el Acuerdo de la CARCE de 2004 requiere la conformidad del Gobierno, la intervención no pudo llevarse a cabo, acordándose por la titular de la Consejería autonómica que ningún representante de ésta acudiera a la sesión del Consejo.

Como en anualidades precedentes, continuó desarrollándose de manera fluida la cooperación entre los diversos actores implicados en el mecanismo participativo de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la UE y sus Grupos de Trabajo, en sus dos vectores esenciales, vertical (entre Estado y Comunidades Autónomas) y horizontal (interautonómica). Fueron seis las reuniones de coordinación con las Comunidades Autónomas convocadas por diversos Departamentos Ministeriales de la Administración General del Estado, tres organizadas por los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación (días 11 de febrero, 11 de marzo y 7 de abril de 2008), Sanidad y Consumo (22 de enero de 2008), Trabajo y Asuntos Sociales (22 de febrero de 2008) y Educación y Ciencia (7 de febrero), siendo de observar que las dos últimas tuvieron lugar fuera de la capital del Estado, en Valencia y Bilbao, respectivamente.

Prosiguieron en 2008 las reuniones horizontales entre Comunidades Autónomas con vistas a la coordinación y formación de la posición autonómica a mantener ante la institución comunitaria, teniéndose constancia de al menos tres reuniones: la celebrada en Valencia el 7 de febrero, para alcanzar y fijar la posición común autonómica para el Consejo de Juventud del 14 de febrero siguiente, la que tuvo lugar en Madrid el 3 de marzo (organizada por la Comunidad Canaria) en relación con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Preparar el balance de salud de la PAC reformada», y la realizada en Logroño el 26 de febrero con vistas al Consejo de Medio Ambiente del 3 de marzo siguiente.

Asimismo cabe destacar, igualmente en el terreno de la concertación interautonómica requerida por la operativa del Acuerdo de la CARCE de 2004, el desarrollo de los soportes informáticos creados en 2007, a los que se hacía referencia en este mismo Informe correspondiente a dicha anualidad. La denominada Red CIRCA, plataforma única para el intercambio de información y la aportación de datos y posicionamientos de las Comunidades Autónomas de cara a su participación en la institución comunitaria presentada en la reunión de la Comisión de Coordinadores de noviembre de 2007 inició su funcionamiento, a título experimental, creándose el grupo relativo a la propia Comisión de Coordinadores, habiéndose añadido con posterioridad el ámbito propio del Consejo de Medio Ambiente.

Como producto de la concertación horizontal, y tratándose de un requisito establecido en el Acuerdo de la CARCE para articular la participación autonómica, continuaron elaborándose documentos expresivos de una posición única de las Comunidades Autónomas. También en este punto hay que resaltar la consolidación de una práctica de cooperación interautonómica que abre una nueva dinámica en el funcionamiento del modelo de organización territorial del Estado, prosiguiendo en 2008 la tónica de generación de documentos expresivos de una posición común concertada entre las Comunidades Autónomas generada en años precedentes.

En 2008 se tiene constancia de al menos once documentos de este tipo:

–Documento («Posición Común» de 7 de febrero de 2008) de las Comunidades Autónomas para el Consejo de Educación, Juventud y Cultura (parte de Juventud) de 14 de febrero de 2008, coordinado por la Comunidad Valenciana.

–Documento («Postura común de las Comunidades Autónomas del Estado Español» de 7 de febrero de 2008) de las Comunidades Autónomas, para el Consejo de Educación, Juventud y Cultura (parte de Educación) de 14 de febrero de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

–Documento (Documento presentado por el Consejero en su intervención en la reunión del Consejo) de las Comunidades Autónomas, sobre el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (parte Empleo y Política Social) celebrado el 17 de marzo de 2008, coordinado por la Comunidad Valenciana.

–Documento (Documento de Conclusiones aprobado por las Comunidades Autónomas en la reunión de Logroño el 26 de febrero de 2008) de las Comunidades Autónomas, sobre el Consejo de Medio Ambiente celebrado el 3 de marzo de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas para el Consejo de Educación, Juventud y Cultura (parte de Educación) de 21 y 22 de mayo de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas para el Consejo de Educación, Juventud y Cultura (parte de Cultura) de 21 y 22 de mayo de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas para el Consejo de Educación, Juventud y Cultura (parte de Juventud) de 21 y 22 de mayo de 2008, coordinado por la Comunidad Valenciana.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas para el Consejo de Medio Ambiente de 5 de junio de 2008, coordinado por la Comunidad Valenciana.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas, para el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (parte de Empleo y Política Social) de 2 de octubre de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas, para el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (parte de Empleo y Política Social) de 16 y 17 de diciembre de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

–Documento («Posición Común») de las Comunidades Autónomas, para el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (parte de Salud) de 16 y 17 de diciembre de 2008, coordinado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Un año más, las contribuciones más detalladas de las Comunidades Autónomas corresponden a la materia medioambiental. En este terreno merecen refe-

rencia los documentos coordinados por las Comunidades de La Rioja (fechado el 3 de marzo) y Valencia (de 5 de junio).

En el primero de ellos, y en el marco de la Estrategia renovada de la UE para un desarrollo sostenible (EDS), aprobada por el Consejo Europeo de junio de 2006, las Comunidades Autónomas expresan su visión en torno a la necesidad de incrementar el esfuerzo en el fomento de las tecnologías medioambientales, consumo sostenible y lucha contra la pérdida de la biodiversidad. Asimismo, consideran preciso que la Unión juegue un papel importante en la financiación, régimen de ayudas y compensaciones, con la introducción de fondos disponibles para garantizar la gestión y coherencia del patrimonio natural. Entre otras propuestas, se sugiere que el Plan de acción sobre consumo y producción sostenible y sobre política industrial sostenible proponga el impulso de la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) como marco de referencia voluntario dentro de las propuestas europeas de acción en el ámbito ambiental.

Sobre energía y clima, el mismo documento plantea propuestas de sustancial contenido, como el hecho de que una parte significativa de los ingresos económicos generados con las subastas previstas en la propuesta de Directiva tendente a la ampliación y perfeccionamiento del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero se destinen a inversiones y gastos relacionados directamente con la mejora del medioambiente. En consecuencia, las Comunidades Autónomas proponen el documento incrementar por encima de un veinte por ciento los ingresos generados por las subastas de derechos de emisión para su destino a inversiones y gastos relacionados directamente con la mejora del medio ambiente.

Igualmente, se propone la consideración de otros factores en el reparto del esfuerzo para reducir emisiones de gases de efecto invernadero en sectores difusos o no acogidos al sistema de comercio de emisiones, como el peso específico del turismo en cada Estado miembro, el peso en la economía de los sectores agrícolas y forestales, y los incrementos poblacionales en determinados Estados como consecuencia de la inmigración procedente de terceros países no comunitarios.

Otras propuestas pasan por la consideración de otros gases de efecto invernadero, la simplificación de mecanismos de seguimiento y control, o una definición más precisa de determinados conceptos (el de «columna de agua», con prohibición de almacenaje de CO_2) en relación con el enterramiento de carbono en el subsuelo marino, o bien que los objetivos previstos en el Reglamento sobre gases de efecto invernadero para automóviles se establezcan en función de la huella del automóvil, y no de su masa, y se tengan en consideración el grado de emisiones del vehículo.

Como se indicaba anteriormente, el proyecto de intervención ante el Consejo de la Consejera riojana, donde se sintetizaban algunas de estas propuestas no contó con la aceptación del Ministerio de Medio Ambiente. No obstante, la mayor parte de estas propuestas y posicionamientos contenidos en el Documento impulsado por La Rioja reaparecen, con alguna modulación, en el posterior Documento de posición común autonómica coordinado por la Comunidad Valenciana, de fecha 5 de junio de 2008.

ANEXO

DATOS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA DIRECTA EN EL CONSEJO DE LA UE Y SUS GRUPOS DE TRABAJO[1]

1. Consejo de Agricultura y Pesca		
Consejo de Ministros/ Instancia preparatoria	Fecha de la reunión	Representación autonómica
Consejo de Agricultura y Pesca	21-22.01.2008	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Viceconsejero de Pesca. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. Técnico de la Viceconsejería de Pesca. Comunidad Autónoma de Canarias.
Consejo de Agricultura y Pesca	03.03.08	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Viceconsejero de Agricultura y Ganadería. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. Técnico de la Viceconsejería de Pesca. Comunidad Autónoma de Canarias.
Consejo de Agricultura y Pesca	17.03.2008	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Jefa de Gabinete de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura. Comunidad Autónoma de Canarias.

1. Fuente: *Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 9 de diciembre de 2004, referente a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2008.* Ministerio de Administraciones Públicas. Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas.

Consejo de Agricultura y Pesca	14-15.04.2008	Viceconsejero de Pesca. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. Técnico de la Viceconsejería de Pesca. Comunidad Autónoma de Canarias.
Consejo de Agricultura y Pesca	19.05.2008	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Viceconsejero de Agricultura y Ganadería. Jefe de Servicio de Estudios y Análisis Sectorial y Coordinación de la Viceconsejería de Agricultura y Ganadería. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. Comunidad Autónoma de Canarias.
Consejo de Agricultura y Pesca	23-24.06.2008	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Viceconsejero de Pesca. Técnico de la Viceconsejería de Agricultura de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. Técnico de la Viceconsejería de Pesca. Comunidad Autónoma de Canarias.
Comité Especial de Agricultura	14.01.08 28.01.08 25.02.08 03.03.08 10.03.08	Consejera de A. Autonómicos en la REPER.
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios» (Salud Pública)	14.01.08 21.02.08 11.04.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Jefes de los Servicios Veterinarios»	15.01.08 21-22.02.08 12.03.08 10.04.08 10.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo: «Expertos Veterinarios: Grupo de Postdam»	05.02.08 10.03.08 04.04.08 06.05.08 28.05.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios» (Salud Animal)	17.03.08 10.04.08 19.05.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias. Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales: OCM única»	17.01.08 28.02.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales: propuestas legislativas del chequeo»	28-29.05.08 03-04.06.08 11-12.06.08 25-26.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales: chequeo de la PAC»	18.01.08 24-25.01.08 30-31.01.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Simplificación de la PAC: OCM única»	04.02.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Fitosanidad: plántulas y material de multiplicación»	18.01.08 22.02.08 01-02.04.08 05-06.05.08 20.05.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Grupo de Trabajo «Fitosanidad: protección e inspección»	30.1.08 14-15.02.08 06-07.03.08 19.03.08 02.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Fitosanidad: Grupo Roosendaal»	31.01.08 19.03.08 16.05.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Bosques»	28.01.08 03.03.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Grupo Coordinación FAO»	13.02.08 12.03.08 23.05.08 17.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Vinos y Alcoholes»	31.03.08 03.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Semillas y plántulas»	01.04.08 24.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Cuestiones agrarias: piensos»	21.04.08 09-10.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Jefes de los Servicios Fitosanitarios»	12-13.06.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Cuestiones Agrarias Financieras-AGRIFIN: propuestas legislativas del chequeo»	23.06.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo: «Política Exterior de Pesca»	17.01.08 24.01.08 07.02.08 28.02.08	Consejera de A. Autonómicos en la REPER.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
	06.03.08 26.03.08 10.04.08 29.05.08 05.06.08	
Grupo de Trabajo: «Política Interior de Pesca»	10.01.08 17.01.08 24.01.08 31.01.08 07-08.02.08 28-02.08 26-27.03.08 03.04.08 10.04.08 17-18.04.08 25.04.08 07.05.08 15.05.08 22.05.08 29.05.08 05-06.06.08 12.06.08 17.06.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Consejo de Agricultura y Pesca	15.07.2008	Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad. Director General de Desarrollo Rural. Directora de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

Consejo de Agricultura y Pesca	29-30.09.2008	Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad. Director de Gabinete del Consejero de Desarrollo Rural. Directora de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Consejo de Agricultura y Pesca	27-28.10.2008	Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad Directora General de Biodiversidad. Directora de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Consejo de Agricultura y Pesca	18-19.11.2008	Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad. Secretario General de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad. Directora de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Consejo de Agricultura y Pesca	28.11.08	Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad. Subdirector General de Ganadería del Gobierno de Cantabria. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Consejo de Agricultura y Pesca	18-19.12.2008	Consejero de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad. Directora de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cultivos herbáceos»	02.07.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	03.07.08 08.07.08 10.07.08 17.07.08 24.07.08 04.09.08 11.09.08 17.09.08 25.09.08 02.10.08 09-10.10.08 17.10.08 23.10.08 30.10.08 06.11.08 13.11.08 27-28.11.08 03-04.12.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

Grupo de Trabajo «Jefes de los Servicios Veterinarios»	04.07.08 12.09.08 06-07.11.08 10.12.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Jefes de los Servicios Fitosanitarios»	05.11.08 06-07.11.08 04-05.12.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios»	08.07.08 24.10.08 03.11.08 25-26.11.08 02.12.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios: Grupo de Postdam»	07.07.08 07.10.08 03.12.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios: Salud Animal»	08.07.08 17.09.08 24.10.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios: Bienestar Animal»	03.11.08 08.12.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales: Simplificación de la PAC»	09.07.08 16-17.07.08 08.10.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales: Chequeo de la PAC»	23.07.08 09-10.09.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Cuestiones agrarias: piensos»	01-02.07.08 29-30.07.08 04.09.08 25-26.09.08 20-21.10.08 11-12.11.08 25.11.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias: OGM»	05.09.08 24.09.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias: Semillas y Plántulas»	08.09.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Financieras: AGRIFIN»	08.10.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias: Semillas y Plántulas + Derecho de Obtentor»	13.10.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Plaguicidas y Productos Fitosanitarios»	16.07.08 18-19.09.08 25.09.08 29.09.08 09.10.08 20.10.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos»	05.11.08 14.11.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Codex Alimentario»	08.09.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural»	10.07.08 17.09.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Bosques»	10.07.08 26.09.08 04.11.08 03.12.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Coordinación FAO»	11.07.08 02.09.08 24.10.08 11.11.08 17.12.08	Técnicos de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Sanidad Vegetal: Protección e Inspección»	16.07.08 18-19.09.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas»	24.07.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Productos de origen animal»	01.07.08	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Alimentación Animal»	01-02.07.08 29-30.07.2008 04.09.2008 25-26.09.2008 20-21.10.2008 11-12.11.2008 25.11.2008	Técnico de Agricultura y Pesca de la Delegación del Gobierno de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.

2. CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Consejo de Medio Ambiente	03.03.2008	Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial y Vicepresidenta del Gobierno. Comunidad Autónoma de La Rioja.
Consejo de Medio Ambiente	05.06.2008	Consejero de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	Durante los meses de enero y febrero Técnicos de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial de la Rioja y la Directora de la Oficina en Bruselas de esta Comunidad Autónoma han participado en 20 Grupos de Trabajo de Medio Ambiente. Durante los meses de abril y mayo, Técnicos de la Comunidad Valenciana participaron en reuniones del Grupo de Trabajo.	
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Fuel quality)	05.03.08	Responsable Técnico Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Emisiones CO_2)	06.03.08	Responsable Técnico Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Mercurio)	11.03.08	Responsable Técnico Comunidad Valenciana.

Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Almacenamiento Dióxido de Carbono)	17.03.08	Responsable Técnico Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Comercio emisión GEI)	18.03.08	Responsable Técnico Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Reducción GEI)	19.03.08	Responsable Técnico Comunidad Valenciana.
Consejo de Medio Ambiente	20-21.10.2008	Consejera de Medio Ambiente. Comunidad Autónoma de Andalucía.
Consejo de Medio Ambiente	04-05.12.2008	Consejero de Medio Ambiente. Comunidad Autónoma de Cantabria
Grupo de Trabajo «IPCC»	09.06.08 18.07.08 23.09.08 09.10.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «ETS/reparto (no ETS)»	13.06.08 15.07.08 04.09.08 11.09.08 26.09.08 30.09.08 02.10.08 10.10.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «CCS»	10.06.08 16.06.08 10.07.08 22.07.08 09.09.08 29.09.08 13.10.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «ETS»	23.06.08 14.07.08 14.10.08	Responsables Técnicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «ETS/ calidad de combustible»	24.06.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Programa Presidencia francesa	01.07.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «Calidad combustible»	02.07.08 03.09.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «CO_2 vehículos»	11.07.08 16.09.08 01.10.08 06.10.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «Calidad combustible/ presentación CPS»	16.07.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «EURO VI»	23.07.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «CPS»	02.09.08 10.09.08 15.09.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «Productos focas»	18.09.08 22.09.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «Directiva suelos»	19.09.08	Responsable Técnico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Captura y almacenamiento de Carbono)	24.10.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Comunidad Autónoma de Cantabria.

Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (IPCC, Directiva Control Integrado de la Contaminación)	27.10.08 13.11.08 17.11.08 27.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Oficina de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (ETS Sistema de comercio de emisiones y reparto de esfuerzos)	28.10.08 29.10.08 30.10.08 04.11.08 11.11.08 21.11.08	Oficina de Cantabria en Bruselas. Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Servicio de Prevención y Control de la Contaminación. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Directiva sobre Protección del Suelo)	29.10.08 20.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Sustancias que agotan la capa de ozono)	30.10.08 28.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Oficina de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Organismos Modificados Genéticamente)	31.10.08 10.11.08 24.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Servicio de Prevención y Control de la Contaminación. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Etiquetado Ecológico Comunitario)	05.11.08 26.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Oficina de Cantabria en Bruselas. Comunidad Autónoma de Cantabria.
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Reglamento EMAS)	05.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria.
Comunidad Autónoma de Cantabria. Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Deforestación)	12.11.08 18.11.08	Consejería de Medio Ambiente de Cantabria. Comunidad Autónoma de Cantabria.

3. Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores

Consejo de Ministros/ Instancia preparatoria	Fecha de la reunión	Representación autonómica
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo y Política Social)	17.03.08	Conseller de Economía, Hacienda y Empleo, y Vicepresidente Segundo del Consell de la Generalitat Valenciana. Comunidad Valenciana.
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores. (Empleo y Política Social)	09-10.06.08	Conseller de Economía, Hacienda y Empleo, y Vicepresidente Segundo del Consell de la Generalitat Valenciana. Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Asuntos Sociales»		Durante este periodo semestral, técnicos de la Comunidad Valenciana participaron en 25 reuniones del Grupo de Trabajo «Asuntos Sociales».
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Salud)	17.03.08	No se incluyeron temas de Salud. Comunidad Autónoma de Aragón.
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Salud)	09-10.06.08	Consejera de Salud y Consumo. Comunidad Autónoma de Aragón.
Grupo de Trabajo «Farmacia»	19.03.08 15.04.08 06.05.08 19.05.08	Responsable Técnico. Departamento de Salud. Comunidad Autónoma de Aragón.
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	01.04.08 14.04.08 23.04.08 05.05.08 15.05.08 16.06.08 23.06.08	Responsable Técnico. Departamento de Salud. Oficina en Bruselas. Comunidad Autónoma de Aragón.

Grupo de Trabajo «DENLEG»	07.04.08 22.04.08 28.04.08 05.05.08 12.06.08	Departamento de Salud. Oficina en Bruselas. Comunidad Autónoma de Aragón.
Consejo de Empleo, P. Social, Salud y Consumo (Salud)	02.10.2008	No se trataron temas de Salud. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Consejo de Empleo, P. Social, Salud y Consumo (Salud)	16-17.12.2008	Consejero de Salud y Bienestar Social. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	08.07.2008 23.07.2008 02.09.2008 18.09.2008 26.09.2008 01.10.2008 06.10.2008 22.10.2008 29.10.2008 03.11.2008 12.11.2008 24.11.2008 25.11.2008 26.11.2008 27.11.2008 01.12.2008 04.12.2008	Coordinador de Estudios y Análisis. Consejería de Salud y Bienestar Social. Subdirector Adjunto. Oficina de Castilla-La Mancha en Bruselas. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Grupo de Trabajo «Nuevos Alimentos»	04.07.2008 24.09.2008 24.10.2008	Consejería de Salud y Bienestar Social. Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Codex Alimentarius»	29.10.2008	Consejería de Salud y Bienestar Social. Comunidad Autónoma de Castilla–La Mancha.
Grupo de Trabajo «Productos Alimentarios»	04.07.2008 14.07.2008 02.09.2008 24.09.2008 30.09.2008 01.10.2008 10.10.2008 14.10.2008 24.10.2008 29.10.2008 07.11.2008 14.11.2008 20.11.2008 26.11.2008	Coordinador de Estudios y Análisis. Jefa de Servicio de Sanidad Alimentaria. Jefa de Sección Higiene Alimentaria. Asesor de Sanidad Alimentaria. Consejería de Salud y Bienestar Social. Oficina de Castilla-La Mancha en Bruselas. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Dispositivos Médicos»	15.07.2008 16.09.2008	Coordinador de Estudios y Análisis. Consejería de Salud y Bienestar Social. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Grupo de Trabajo «Seguridad Sanitaria»	01.10.2008	Coordinador de Estudios y Análisis. Consejería de Salud y Bienestar Social. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (Empleo y Política Social)	02.10.2008	Consejero de Industria y Empleo. Jefa de Gabinete del Consejero de Industria y Empleo. Técnico de la Consejería de Industria y Empleo. Técnico de la Oficina del Principado de Asturias en Bruselas. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (Empleo y Política Social)	16-17.12.2008	Consejero de Industria y Empleo. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.
Grupo de Trabajo «Asuntos Sociales»	04.07.08 07-08.07.08 17-18.07.08 22.07.08 23.07.08 04-05.09.08 08.09.08 10 y 15.09.08 12.09.08 16 y 19.09.08 22-23.09.08 09-10.10.08 13-14.10.08 17.10.08 20.10.08 24.10.08 27.10.08 30.10.08 04.11.08 06.11.08 10.11.08 12-13.11.08 18-19.11.08 21.11.08 25.11.08 21 y 27.11.08 28.11.08 02.12.08	Técnico de la Consejería de Industria y Empleo. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

(1) Actualmente, los temas del Grupo de trabajo «Protección e Información de los Consumidores» son tratados en el Consejo de Ministros de Competitividad. Imposibilidad de participación efectiva.

4. CONSEJO DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y CULTURA

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	14.02.08	Consejero de Educación, Universidades e Investigación. Comunidad Autónoma del País Vasco.
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	21-22.05.08	Consejero de Educación, Universidades e Investigación. Comunidad Autónoma del País Vasco. Comité de Educación.
	La participación en las reuniones del Comité de Educación ha estado a cargo de técnicos de la Delegación en Bruselas y técnicos venidos desde Vitoria. Han asistido a 5 reuniones, de las cuales han elaborado informes que han hecho llegar a todos los interlocutores interesados.	
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	14.02.08	Consejero de Educación, Universidades e Investigación. Comunidad Autónoma del País Vasco
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	21-22.05.08	Consejera de Cultura. Comunidad Autónoma del País Vasco.
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	14.02.08	Consejero de Bienestar Social. Comunidad Valenciana.
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	21-22.05.08	Consejero de Bienestar Social. Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Juventud»	22.01.08	Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Juventud»	12.03.08	Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Juventud»	09.04.08	Comunidad Valenciana.
Grupo de Trabajo «Juventud»	30.04.08	Comunidad Valenciana.
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	20-21.11.08	Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas. Comunidad Autónoma de Canarias.

Grupo de Trabajo «Educación»	24-25.07.08 04.09.08 10.09.08 24.09.08 08-09.10.08 17.10.08 23.10.08	Representante técnico de Comunidades Autónomas Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas. Comunidad Autónoma de Canarias.
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	20-21.11.08	Consejera de Cultura y Turismo. Comunidad Autónoma de Asturias.
Grupo de Trabajo «Juventud»	17.09.08	Comunidad Autónoma de Asturias.
Grupo de Trabajo «Juventud»	20.10.08	Comunidad Autónoma de Asturias.
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	20-21.11.08	Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas. Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Asuntos Culturales»	15.07.08 03.09.08 08.09.08 23.09.08 29.09.08 03.10.08 23.10.08 17.12.08	Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas. Comunidad Autónoma de Canarias.
Grupo de Trabajo «Audiovisual»	10.07.08 05.09.08 12.09.08 25.09.08 03.10.08 10.10.08 17.12.08	Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas. Comunidad Autónoma de Canarias.

ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Aspectos generales. Organización del Gobierno

A lo largo del año 2008 se han sucedido diversas reestructuraciones generales en la composición y organización de varios gobiernos autonómicos, afectando al número de consejerías y a sus respectivas competencias, en algunos casos como prolongación de las modificaciones derivadas de las elecciones autonómicas del anterior año 2007, y en otras ocasiones dando marcha atrás, curiosamente, a las reformas apenas instauradas ese año 2007. Un rápido repaso a algunos ejemplos nos permite obtener una impresión general.

Por una lado, en Asturias, a resultas del nuevo pacto de gobierno, se aprueba por el procedimiento de urgencia la Ley 4/2008, de 24 de noviembre, que atribuye al presidente la facultad de crear, modificar y suprimir los Departamentos del Gobierno, y en su virtud, el Presidente del Principado reorganizó el Consejo de Gobierno, las estructuras orgánicas y los órganos de apoyo.

En Murcia, después de haber crecido hasta doce consejerías el año 2007, ahora se reducen a nueve (Decreto 26/2008, de reorganización de la Administración regional), con la consiguiente reducción de altos cargos en posteriores decretos. Aunque sólo en una pequeña parte, se adivina la adopción de algún paralelismo con la estructuración del Gobierno de la Nación configurado después de las elecciones de marzo, lo que es de ver, por ejemplo, en la creación en la Administración Regional, de una Consejería de Universidades, Empresa e Investigación.

También en Castilla-La Mancha tiene lugar una reducción del número de consejerías, que pasa de trece, más una vicepresidencia, a diez. En este movimiento destaca el refuerzo que se produce de la Consejería de la Presidencia, de su posición y de su organización.

Asimismo, en la Comunidad de Madrid se suprime una vicepresidencia y tres consejerías, reordenándose sus competencias, de modo que la estructura del ejecutivo queda concretada en una vicepresidencia y once consejerías.

En Extremadura se lleva a cabo la reorganización de las competencias entre diversas consejerías, como se ha venido haciendo en años anteriores.

En su conjunto, cabe señalar que se observa un excesivo grado de inestabilidad organizativa, obligada en ocasiones por los equilibrios internos dentro del partido o de la coalición de gobierno, pero que no siempre dan como resultado un diseño más racional del ejercicio de las funciones públicas.

Como regulación de carácter más general, destaca en Cataluña la aprobación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, que constituye la primera Ley de desarrollo institucional del nuevo Estatuto de Autonomía, más de tres años después de su entrada en vigor. A diferencia de la anterior Ley de 1982, que es derogada, no se regula la institución parlamentaria, que ha sido objeto ya de un nuevo reglamento. El aspecto más delicado de la nueva Ley es la delimitación de la figura del Consejero primero, prevista en el Estatuto, y la del Vicepresidente –del Gobierno, que no de la Generalidad– no prevista en el texto estatutario. Ambas figuras quedan algo desdibujadas y lejos de la imagen de Primer Ministro que se le había querido dar al Consejero primero. Se regula el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y de decretos legislativos, pero no el de elaboración de disposiciones reglamentarias, que sigue con una imperfecta regulación de hace veinte años. Sí que se precisa, en cambio, la atribución de la potestad normativa del Presidente y de los Consejeros, a quienes se les puede reconocer, en casos específicos, mediante Decreto del Gobierno y no sólo por ley o para la organización de su Departamento, como hasta la fecha.

En el conjunto de la norma se observa un refuerzo de la presidencia y de las estructuras transversales de coordinación, con una serie de mecanismos y de intervenciones que muy delicadamente muestran las necesarias cautelas, pesos y contrapesos propios de un gobierno de coalición.

Regulación administrativa general, reforma e innovación administrativas

El contexto económico general y el desarrollo de impulsos europeos en la redefinición de la relación entre poder público y actividad económica marca el signo de varias actuaciones que afectan a la organización y procedimientos de las Administraciones Autonómicas.

Así, por un lado, se pone de manifiesto la creciente presión por profundizar la tendencia hacia la simplificación de los procedimientos administrativos y la disminución de las cargas burocráticas para las empresas.

Sirva como ejemplo, en Cataluña, la aprobación de un Decreto sobre simplificación de procedimientos que, por un lado, incluye la obligación de efectuar una evaluación del impacto en proyectos con incidencia económica y, por otro, sustituye el mecanismo de la licencia previa a las actividades por la declaración responsable del interesado, con posterior control de la Administración, reducción de plazos de resolución, extensión de supuestos de silencio positivo, etc., pero todo ello limitado a procedimientos regulados por normas reglamentarias. Parece una especie de prueba piloto o globo sonda de lo que debería ser una seria actuación más general en el contexto de la transposición de la Directiva 123/2006, de servicios en el mercado interior.

Mayor alcance tiene en Aragón la iniciativa impulsada a partir del Decreto-ley 1/2008, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica, con el objetivo de favorecer el mantenimiento y la creación de empleo y reducir de cargas burocráticas a las empresas. Además de la simplificación de procedimientos y la reducción de los plazos de resolución, establece la necesidad de

tramitar por vía de urgencia, hasta el 31 de diciembre de 2009, los procedimientos contractuales relativos con las obras, las concesiones de obra pública y las colaboraciones público-privadas correspondientes a la motivación de la norma de urgencia. Igual que en el caso catalán citado, se sustituye el mecanismo de la licencia habilitante para el ejercicio de actividades económicas por el de la declaración responsable seguida de la posterior inspección administrativa.

Aunque se trate de una regulación sectorial, la Ley de la Comunidad de Madrid de Modernización del Comercio ofrece un buen ejemplo de la línea liberalizadora apuntada, llevada tal vez a un extremo más acusado, por lo que tiene de incidencia desregularizadora o de eliminación de requisitos administrativos, según los casos, en sectores tan significativos como el de las ferias comerciales, los establecimientos y equipamientos comerciales y el de los horarios comerciales.

También en este año se suceden diversas regulaciones que de un modo u otro se vinculan al desarrollo de la Ley estatal 11/2007, de Administración Electrónica.

Por ejemplo, en Extremadura el Decreto 184/2008 suprime la obligación para los interesados de presentar la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y el certificado de empadronamiento. En Navarra, el Decreto foral 70/2008, de 23 de junio, aprueba el Registro General Electrónico de la Administración Foral.

Correlativa al desarrollo de la administración electrónica es la necesidad de reforzar los instrumentos de garantía, como son los relacionados con la protección de datos. Así, en Castilla-La Mancha se crea el Comité Regional de Protección de Datos de la propia Administración autonómica.

En otro orden de cosas, en varias Comunidades Autónomas se desarrollan iniciativas dirigidas a la mejora de la calidad normativa en la línea, también, de la iniciativa comunitaria de la *Better regulation*. En Cataluña, por ejemplo, ello se traduce en la creación de una específica Dirección General de Calidad Normativa.

Durante el año 2008 han proliferado –lo que excusa su cita– los supuestos de clarificación normativa de la naturaleza de determinadas entidades a efectos de la aplicación de la legislación de contratos del sector público, ya sea mediante leyes específicas o a través de la reforma de sus estatutos o normas organizativas correspondientes. Por regla general se trata de justificar todos aquellos supuestos en que cabe la calificación como medios propios o servicios técnicos, con la finalidad de mantener la técnica de la encomienda de gestión y eludir la aplicación de las exigencias de la contratación, aunque en no pocas ocasiones se mantienen ambigüedades en relación a determinar con precisión respecto de quien se consideran medios propios.

Junto a la simplificación administrativa y la adecuación a iniciativas de modernización y liberalización, cabe destacar aquellas otras de desarrollo estatutario en el sentido de la transparencia administrativa y de la participación ciudadana. En este sentido es emblemática la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, dictada en desarrollo de los artículos 1.3 y 9.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Entre otros extremos, regula el derecho a la información y el conocimiento de la ciudadanía sobre la actividad de la administración y se prevé el uso de la tecnología para ampliar los cauces de relación, en el marco de la sociedad de la información y del

conocimiento. Así, los instrumentos de participación ciudadana que recoge la Ley son la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos. También se contemplan las medidas de fomento de la participación ciudadana destacando las fórmulas de apoyo mutuo entre entidades y ciudadanos que faciliten el intercambio de datos, servicios de apoyo y asesoramiento y otras actividades que sirvan para que la actuación de las entidades ciudadanas sea efectiva.

Administración sectorial y entes instrumentales

Igual que en otros años anteriores, destacamos que sigue la enorme difusión en las Comunidades Autónomas de las más variadas fórmulas organizativas en la creación y regulación de entes instrumentales en todos los ámbitos de la acción pública sin que se observara fácilmente una lógica de fondo en la adopción de una u otra fórmula organizativa, en la sujeción, o no, al derecho administrativo, o bien al derecho privado. La sistemática que intentó adoptar la LOFAGE, y a su sombra bastantes Comunidades Autónomas, se frustra por la vía de las excepciones y los regímenes singulares, a lo que se añade la multiplicación de las Agencias al amparo de la nueva legislación. El análisis del año 2008 vuelve a confirmar aquellas impresiones, por lo que no es preciso descender al detalle, bastando llamar la atención sobre algunos casos más significativos. Acaso aparezca como aspecto más novedoso la adecuación, ya comentada, al régimen de la nueva Ley de Contratos del Sector público.

Igual que hicieran Cataluña y Andalucía el año anterior, Baleares mediante la Ley 3/2008, de 14 de abril, ha procedido a la creación y regulación de la Agencia Tributaria, en cumplimiento del Estatuto de Autonomía de 2007. Se trata de un ente público con personalidad jurídica propia y de naturaleza estatutaria, al que corresponde la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, así como de los tributos estatales totalmente cedidos.

También Cantabria establece su propia Agencia Tributaria, aunque en este caso no responde a una exigencia estatutaria, puesto que no ha habido reforma del Estatuto.

Con intención de regulación de más o menos amplio alcance, destacan algunas disposiciones relativas al sector público o a alguna de sus manifestaciones. Así, en Aragón, la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial viene a completar el proceso iniciado el año pasado con la creación de un «holding público» mediante decreto, dando carta de naturaleza legal al nuevo ente especializado en la gestión de este patrimonio empresarial definido por los títulos representativos del capital de titularidad pública. Con esta ley se unifican los mecanismos de intervención patrimonial, financiera y funcional de la Administración autonómica sobre entes de origen y configuración muy diversa. Es de señalar, como mecanismo de fomento de la transparencia en la actuación empresarial pública, la posibilidad de designación de un miembro del órgano de administración de las empresas públicas por la oposición parlamentaria en determinadas circunstancias, y que la 7/2008, de 19 de diciembre, extendió al

resto de empresas públicas y privadas en las que participe de forma minoritaria la Comunidad Autónoma y, por tanto, también en el de la Corporación Empresarial Pública de Aragón.

En Castilla y León, debe reseñarse la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad Social de Castilla y León. En lo que aquí interesa, contiene normas sobre subvenciones, transferencia a consorcios en los que participe la Comunidad y las aportaciones a la dotación de fundaciones; se crea la empresa pública «Castilla y León Sociedad Patrimonial, S.A.», con objeto de que sea un instrumento de la Administración General para la gestión de bienes patrimoniales y para el diseño y ejecución de infraestructuras relacionadas con esta gestión, y se crea el ente público Instituto de Seguridad Social y Salud Laboral de Castilla y León, como ente público de derecho privado, con la finalidad de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud laborales de los trabajadores de Castilla y León.

Por su parte, en Extremadura, la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura crea una serie de nuevas Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, y las somete a una regulación sistemáticamente uniforme, regulando su naturaleza, adscripción, sede, fines, organización, régimen presupuestario y económico financiero, y se adecua el Servicio Público de Empleo, para armonizar su regulación con la de las Entidades de nueva creación. Además, la ley adapta el marco institucional de la Junta de Extremadura a los extremos contemplados en un reglamento, como es el Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, por el que se modifica la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este extremo, que no deja de ser paradójico desde el punto de vista del sistema de fuentes, confirma las dificultades, señaladas aquí ya desde hace años, que derivan de la utilización de la ley formal, y las consecuencias de reserva que se siguen, en la creación singular de las entidades instrumentales.

Por referirse a una tipología de entidades instrumentales, las Fundaciones públicas, señalamos también dos normas de carácter general. En primer lugar, la Ley 9/2008, de 3 de julio, de modificación de la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana que, por una parte, se adapta a la normativa estatal y por otra parte posibilita la creación de fundaciones del sector público de la Generalitat.

En segundo lugar, La Ley 4/2008, que aprueba el Libro III del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas. Entre ellas se regulan las fundaciones de iniciativa pública, regulación que fue seguidamente modificada por la Ley de Medidas Administrativas y Fiscales para clarificar la calificación de dichas fundaciones a efectos de la aplicación de la legislación de contratos del sector público y la determinación de los supuestos en que hay que marcar su carácter de poder adjudicador.

Desde un punto de vista más sectorial, son muchas las disposiciones que inciden en la organización administrativa profundizando las características señaladas desde hace años, ya sea en la vertiente de creación o modificación de entes ins-

trumentales, ya sea en la vertiente de creación de órganos de participación o representación.

En cuanto al primer aspecto, pueden citarse, a título de ejemplo, la Ley catalana 12/2008, de Seguridad Industrial que, junto a la parcial liberalización del sector en lo que se refiere a los organismos de control y a la inspección de ITV, sujetos a licencia, aunque con posibilidad de limitación de número, crea la Agencia catalana de seguridad industrial como entidad sujeta al derecho privado, excepto en el ejercicio de potestades administrativas (que es lo que debe ejercer).

En Galicia, reseñamos la Ley 4/2008, de 23 de mayo, de creación de la Agencia Gallega de las Industrias Culturales (AGADIC) y la creación de la Sociedad Gallega del Medio Ambiente (Sogama), como sociedad pública autonómica dependiente de la Consejería competente en la materia.

En Castilla-La Mancha se crea por ley la Empresa Pública de Gestión del Suelo, en forma de sociedad anónima.

En Extremadura, la ya citada Ley 2/2008, crea un gran número de entidades: así, el Servicio Extremeño de Promoción a la Autonomía y Atención a la Dependencia, ente público sometido al Derecho Administrativo, para ejercer las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociosanitarios. También se crea el Instituto de Consumo de Extremadura, con funciones de propuesta de planificación y ejecución de las políticas en la materia, de formación y educación de los consumidores y de mediación y arbitraje. Otros organismos creados son la Agencia Extremeña de Evaluación Educativa, y el Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios, tales como comedores y transporte escolar, o las actividades extraescolares, que en otras Comunidades Autónomas son competencia de los entes locales. En fin, se establece la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por otra parte, se reforma el Servicio Extremeño Público de Empleo.

En Madrid, la Ley 3/2008, de Medidas Fiscales y Administrativas establece, entre otras medidas, la nueva configuración del régimen jurídico del Canal de Isabel II, con la que se pasa a abrir la puerta a un proceso de capitalización, autorizándose la constitución de una sociedad anónima encargada de gestionar servicios hidráulicos, en cuyo capital se dará, previa autorización del Consejo de Gobierno, entrada a los ciudadanos e inversores interesados hasta un máximo del 49 por 100.

En lo que se refiere a la mantenida tendencia a la creación de órganos de participación en la administración autonómica, señalamos, por ejemplo, que en Castilla-La Mancha continúa la consolidación de la organización sectorial de la educación, con la aprobación del Reglamento del Consejo escolar, las normas sobre convivencia y el Observatorio de la convivencia escolar.

En Galicia, la Ley 13/2008, de Servicios Sociales, se refiere a los órganos consultivos y de participación, regulando el Consejo Gallego de Bienestar Social, con la creación en su seno del Observatorio Gallego de Servicios Sociales, y la constitución de una Mesa Gallega de Servicios Sociales para garantizar un espacio de diálogo institucional con los agentes sociales.

Con un alcance amplio, la Ley 5/2008, de 23 de mayo, regula el Consejo Gallego de Relaciones Laborales como ente de diálogo institucional entre sindica-

tos y asociaciones empresariales y como órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma en las materias relativas a su política laboral, para lo que se le dota, curiosamente, de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por su parte, en Murcia se produce la modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios, que potencia el papel de las organizaciones de consumidores y usuarios como instrumentos de participación, representación y consulta, y en Castilla-La Mancha, por Decreto, se crea el Consejo de consumidores y usuarios, órgano de participación y representación específica de estos colectivos, y que designa representantes en el Consejo regional de consumo, que también es regulado por otro decreto como órgano de representación y consulta, todo ello poniendo de manifiesto una cierta complejidad organizativa.

El desarrollo de la participación administrativa, especialmente en los ámbitos autonómicos por regla general ha sido calificado positivamente como una de las ventajas del sistema, en la medida que facilita la proximidad y la transparencia. Sin perjuicio de esto, no obstante, de un tiempo a esta parte se empiezan a notar unos indeseados «efectos colaterales» de las exigencias participativas que cuando menos deben mover a una reflexión. Me refiero a la tendencia cada vez más acusada que tienen los tribunales de anular las disposiciones reglamentarias por defectos en el procedimiento de su elaboración y, en concreto, en lo que ahora interesa destacar, por la falta de intervención de los órganos de participación y representación de sectores de afectados cuya audiencia o informe viene exigido por una determinada regulación sectorial.

Los ejemplos de este fenómeno son numerosos, tanto en los Tribunales Superiores como en el Tribunal Supremo. Como caso paradigmático del año que se comenta, cabe citar la STSJ de Madrid de 30 de diciembre de 2008, que anula el Decreto de esa Comunidad 93/2006 de 2 de noviembre, que establece medidas sanitarias frente al tabaquismo, ampliamente discutido, incluso por el Consejo de Estado, por su posible divergencia de la legislación estatal que desarrolla. No obstante, la sentencia citada anula el Decreto por la falta del informe preceptivo del Consejo regional de consumo, cuya ausencia se equipara al vicio de haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, previsto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/92 como causa de nulidad de los actos administrativos. Por más que la Comunidad alegara que la competencia desarrollada era la de sanidad, y que por ello el proyecto fue informado por el Consejo participativo de este sector, el Tribunal estima que la materia regulada afecta directamente a consumidores (de tabaco) y usuarios, y era éste el sector que debía haber sido consultado. De manera que el incremento de órganos de participación, pensado para coadyuvar al acierto e idoneidad de las disposiciones administrativas, puede, paradójicamente coadyuvar a su ilegalidad, por exceso o no acierto en determinar los órganos de participación que deben intervenir.

Órganos estatutarios de garantía y control

Continúa el proceso de ir completando el diseño institucional básico de las Comunidades Autónomas, ya sea en desarrollo de las innovaciones estatutarias, ya sea en iniciativas de futuras reformas, o incluso al margen de estos procesos.

Este es el caso de la Región de Murcia, que ha regulado la figura del Defensor del Pueblo de la Región mediante la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, sin que esté prevista en el Estatuto. Elegido por la Asamblea regional, por mayoría de tres quintos, su mandato es de cinco años, renovable por una vez, el Defensor puede disponer de dos adjuntos.

En Extremadura, el documento técnico que se ha manejado para la propuesta de reforma del Estatuto incluye la elevación a rango estatutario de órganos hasta ahora creados por ley, como el Consejo Económico y Social, o simplemente previstos en el Estatuto pero efectivamente regulados por ley, como el Consejo Consultivo, así como la creación estatutaria de dos nuevas instituciones, el Consejo de Cuentas y la Defensoría del Pueblo.

En La Rioja, la Ley 1/2008, de 19 de mayo, reforma la Ley 6/2006, del Defensor del Pueblo riojano, y suprime la aprobación del informe que el Defensor debe presentar anualmente al Parlamento, ya que resultaba contradictorio con la independencia y autonomía de la institución, siendo suficiente su publicación una vez dada cuenta del mismo.

En Navarra, la Ley foral 3/2008, de 21 de febrero, vuelve a exigir la mayoría de tres quintos para la elección del Defensor del Pueblo, que había sido rebajada a la mayoría absoluta en la anterior legislatura, aspecto de importancia institucional que, no obstante, sufre los vaivenes coyunturales de las mayorías que se articulan en cada legislatura. Por cierto, es de señalar el vasto campo de materias objeto de sus informes que, más allá de la defensa de los derechos fundamentales, se extiende a los más diversos temas de la actividad y el procedimiento administrativo.

En Castilla y León, la Ley 6/2006, de 15 de octubre, modifica la Ley 2/2002, del Consejo de Cuentas, para facilitar que la Cámara pueda tener conocimiento de los informes del Consejo en tiempo oportuno, sin tener que esperar hasta casi un año, como hasta la fecha podía suceder.

Por lo que se refiere a los altos órganos consultivos, señalemos en primer lugar que la Ley catalana 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, ha aprovechado la oportunidad para modificar la Ley 5/2005, reguladora de la Comisión Jurídica Asesora y solventar dos cuestiones que requerían una mejora: por un lado, se fija en seis años la duración del mandato de los Consejeros, en lugar del periodo de tres años previsto hasta ahora, excesivamente breve desde todos los puntos de vista del buen funcionamiento institucional; y en segundo lugar, se establece un mecanismo de renovación parcial de sus miembros por tercios, para evitar la eventualidad de una renovación total, hasta ahora posible, a todas luces inconveniente en un órgano de esta naturaleza. Fenómeno que, por cierto, se ha producido este año 2008 en el Consello Consultivo de Galicia.

En la Comunidad de Madrid, el Decreto 26/2008, aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, creado el año anterior, siguiendo, salvadas las distancias, el modelo Consejo de Estado. Ya se destacó entonces, entre otros aspectos, la solución ciertamente pragmática de no crear un cuerpo propio de letrados, y en su lugar cubrir las plazas correspondientes por concurso entre quienes ya pertenezcan a altos cuerpos jurídicos de la Comunidad o del Estado, entre los que se

hecha en falta, no obstante, a los profesores universitarios de materias jurídicas. También se ha llevado a cabo el nombramiento de su presidente y de sus miembros.

En La Rioja se ha elevado la cuantía de los asuntos de responsabilidad patrimonial sujetos a dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de 600 a 6.000 euros, alegándose discutibles motivos de simplificación administrativa. Sí lo es, en cambio, que ahora las Entidades locales, en los supuestos de dictámenes preceptivos de responsabilidad patrimonial –no en el resto de casos, como son los de revisión de oficio, resolución de contratos y alteración de términos municipales– puedan remitir la consulta directamente al Consejo Consultivo, sin la intermediación del Consejero competente, como sucede ya en la legislación de los órganos consultivos de otras Comunidades Autónomas.

En Cataluña, la tramitación de la Proposición de Ley sobre el Consejo de Garantías Estatutarias, que debe sustituir al actual Consejo Consultivo, ha dado lugar al dictamen de este órgano que se ha pronunciado favorablemente sobre el polémico dictamen vinculante, previsto ya en el Estatuto, del nuevo organismo sobre las iniciativas legislativas que afecten a los derechos estatutarios.

A propósito de los órganos de garantía y de control, se sigue suscitando la cuestión, no del todo bien resuelta todavía, de la garantía de la independencia subjetiva de sus titulares. En Murcia, por ejemplo, con ocasión del nombramiento del Defensor del Pueblo, así como el de su adjunto, que han recaído en personalidades políticas prácticamente en ejercicio, con lo que se ha opinado que puede desvirtuarse la idea de independencia que debe caracterizar estas instituciones. Igual viene sucediendo en otras instituciones de garantía y control, donde diputados en ejercicio pasan directamente a formar parte de los órganos que deben dictaminar iniciativas legislativas en que han intervenido. Lo mismo está sucediendo en algunas de las denominadas autoridades independientes, como luego se dirá.

Las actuales reformas normativas que afectan a estos organismos hubieran sido la oportunidad justa para afrontar esta cuestión, estableciendo las adecuadas causas de inelegibilidad, más allá de las incompatibilidades en el ejercicio. Tema este último que, por cierto, continúa siendo motivo de fuerte discrepancias en la tramitación de las citadas reformas.

Autoridades independientes y órganos generales de participación

La configuración y la actuación de este tipo de organismos sigue poniendo de manifiesto que no están resueltos todos los aspectos que derivan de su minguar posición. Así, en Cataluña, se ha criticado políticamente la actuación del Consejo del Audiovisual, órgano de extracción parlamentaria, en la adjudicación de las concesiones de emisoras de radio de FM, algunas de ellas en situación de precario, que antes correspondía otorgar al Gobierno. También la cobertura de algunas vacantes levantó alguna crítica, por recaer en políticos en activo, y asimismo fue polémico su visto bueno a la idoneidad de los miembros de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, designados en virtud de cuotas parlamentarias y que recayeron en varios casos también en personajes políticos.

También en Cataluña se aprueba finalmente, –pendiente desde la legislatura

anterior– la Ley 14/2008, que crea la Oficina Antifraude, inspirada en ejemplos extranjeros de organismos dirigidos a prevenir e investigar posibles casos de uso ilegal de fondos públicos. Su actuación se extiende al sector público de Cataluña, incluidos los entes locales y se adscribe al Parlamento, que debe nombrar a su director a propuesta del Gobierno por mayoría de tres quintos. Su principal problema radica en acotar su propio espacio de actuación frente al de otras instituciones de control, como el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Cuentas y el Síndic de Greuges, o los servicios de Intervención de la propia Administración, sin perjuicio de que, además, debe ceder ante cualquier actuación judicial o del ministerio fiscal. Pocos días después, la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Financieras ya ha incorporado la primera reforma, que permite que el Consejero de Economía nombre representantes de su Departamento para colaborar con la Oficina en las investigaciones que le afecten.

En otro orden de cosas, en Castilla-La Mancha se crea por decreto la Comisión regional de la Competencia, adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda pero con independencia jerárquica.

En lo que se refiere a órganos generales de participación, en Castilla y León la Ley 8/2008, de 16 de octubre, ha creado el Consejo del Diálogo Social y ha regulado la Participación Institucional, en la línea señalada por el Estatuto de Autonomía de 2007, que alude al diálogo social como principio rector.

Administración corporativa

Entre otras actuaciones, señalamos que en Murcia, la Ley 5/2008, extingue la Cámara agraria de la región de Murcia, como habían hecho ya muchas otras Comunidades Autónomas, sobre la base de la legislación estatal de 2005.

Al igual que en años anteriores continúa el goteo de aprobación de Leyes reguladoras de los diferentes Colegios Profesionales. Entre otros, el Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunitat Valenciana y Colegio Profesional de Licenciados en Ciencias Ambientales de la Comunitat Valenciana. En Galicia, cabe nombrar la creación del Colegio Oficial de Detectives Privados y Privadas.

Universidades

Este año debe reseñarse la Ley 7/2008, de 13 de junio, de Reconocimiento de la Universitat Internacional Valenciana, a partir de la Fundación de la Comunitat Valenciana Universidad Internacional de Valencia, creada en 2005, de iniciativa pública, pero que ahora solicita su reconocimiento como universidad privada en la modalidad predominantemente no presencial.

En un orden de cosas parecido, en La Rioja, por Ley 3/2008, de 13 de octubre, se produce el reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja, universidad privada con personalidad jurídica propia y forma de sociedad anónima, opción organizativa cuya aplicación a este caso se ha calificado de discutible.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008

Tomàs Font i Llovet

Evolución general. Crisis económica y financiación local

En la valoración del año anterior se señalaba que los principales rasgos que dibujaban el aspecto de la posición de la Administración local en el Estado autonómico fueron, por un lado, las elecciones municipales celebradas en el mes de mayo, con todas las problemáticas que cualquier proceso electoral pone al descubierto y, por otro lado, la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía –Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León–.

En 2008, son las elecciones generales del mes de marzo, y sus resultados, las que más han incidido en el impulso, o en el parón, de iniciativas de desarrollo institucional que afectan al mundo local. En este año, además, estalla con toda su virulencia el problema de la crisis económica y su incidencia en la posición de los entes locales. Precisamente, el único punto relativo al gobierno local que se destaca en el discurso de investidura del Presidente Rodríguez Zapatero es el de su financiación.

La situación de los ayuntamientos en el escenario de la crisis económica ofrece varias vertientes. Por una parte, de manera directa, el parón inmobiliario ha implicado la disminución de ingresos locales, debido a la excesiva vinculación de sus fuentes tributarias a la actividad económica y en concreto, a la actividad inmobiliaria. También, por la misma razón, fuerte disminución de los ingresos patrimoniales de los municipios ante la dificultad de dar salida al suelo público obtenido por cesiones y resituarlo en el mercado. Se ha detectado un espectacular incremento de casos en que se ha tenido que acordar la resolución de contratos de enajenación de suelo por falta de comparecencia del adjudicatario a la hora de la formalización del contrato, al no haber obtenido éste financiación bancaria.

Por otra parte, los efectos de la crisis económica sobre la ciudadanía están significando un aumento impresionante de la demanda de servicios de atención social, especialmente entre la población inmigrante, que recae de forma inmediata sobre los ayuntamientos.

En este contexto se han producido diversas iniciativas de distinto alcance. El propio Sr. Zapatero, en el discurso de investidura, vino a vincular la necesidad de una reforma más estructurada de la financiación local a la del sistema general de la financiación autonómica. Hay más iniciativas para vincular el proceso de solución de la financiación local con la autonómica, racionalizando y aproximando ambos procesos: así el alcalde de Zaragoza, Sr. Belloch convoca a los alcaldes de

las seis grandes ciudades para afrontar esta necesidad; también la FEMP se pronuncia en este sentido. En Castilla y León, tanto el Gobierno de la Comunidad como la Federación Regional de Municipios y Provincias se manifestaron a favor de que la financiación local se vincule a la financiación autonómica y la conveniencia de defender ese punto de vista en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

No cabe duda de la lógica que asiste a esta postura, como ya se ha sostenido aquí en otras ocasiones, pero también es evidente que las inmensas dificultades para llegar a un acuerdo y solución para la financiación autonómica están perjudicando, de paso, a resolver el tema de la financiación local. Ello ha conducido a algunas Comunidades Autónomas a adoptar medidas propias, como el caso de Navarra, que mediante un amplio acuerdo político, se ha establecido la participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra (el Fondo de Participación de las Haciendas Locales), determinándose, por un lado, el reparto del denominado Fondo de Transferencias Corrientes y, por otro, se fija el destino del Fondo de Transferencias de Capital mediante el Plan de Inversiones Locales para el próximo cuatrienio.

La intervención más vistosa ha sido sin duda la aprobación del 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, con la aprobación de los correspondientes créditos extraordinarios. En el caso del primero, se trata de 8 mil millones de euros para inversiones locales generadoras de empleo. Las reacciones políticas ante esta importante iniciativa han sido de muy distinto signo, sobre la base de una general aceptación de su oportunidad. Pero por encima de ello, se ha criticado especialmente que se haya excluido de toda intervención a las Comunidades Autónomas, habida cuenta del carácter perfectamente territorializable de las ayudas. Por cuestión de simple proximidad y eficiencia, su participación en la tramitación, ejecución y control de las inversiones parece de todo punto útil y adecuada. Por otro lado, también se ha criticado la regulación sustantiva, los cortos plazos para la presentación de los proyectos, que deben ser de nueva implantación, la limitada cuantía –cinco millones de euros, máximo– de cada proyecto, el hecho de que se trate sólo de obras de inversión y no de otras actuaciones de atención a las personas que puedan generar empleo más permanente, la rigidez de criterio de distribución –sólo el número de habitantes, y no, por ejemplo, ponderando el índice de paro–, la inferioridad de condiciones en que se encuentran los municipios pequeños, etc.

Por otra parte, el Decreto-ley modifica directamente algunos aspectos del régimen de contratación pública para la adjudicación por los ayuntamientos de las obras financiadas con cargo a este Fondo. Además, se tiene en cuenta la oportunidad de potenciar la cooperación intermunicipal, mediante la participación en el fondo de las mancomunidades y aún de otras agrupaciones de municipios, constituidas *ad hoc* mediante acuerdos específicos, en las que un municipio interviene por encargo y en beneficio de los demás. En fin, se recuerdan las funciones de asistencia y cooperación técnica y jurídica de los entes supramunicipales –diputaciones, cabildos y consejos insulares– para la preparación y la gestión de las solicitudes.

La realidad es que los entes locales se han visto volcados durante varios meses

en la tarea de idear a toda prisa nuevas inversiones no previstas y no presupuestadas, a realizar proyectos inesperados, con el riesgo de propiciar futuros desajustes, dudas que sólo con el tiempo se podrán despejar. Más allá de la idoneidad de la medida desde el punto de vista de la política económica y de la lucha por el empleo, no es claro que este tipo de actuaciones sea respetuosa ni con la autonomía local ni tampoco con las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con los entes locales de su territorio.

La garantía de la autonomía local en el desarrollo estatutario y en la jurisprudencia constitucional. La STC 47/2008

En el Informe pasado ya se señalaba el *impasse* del anteproyecto de ley básica del Gobierno y la Administración local: parecía lógico que para seguir adelante habrían de pasar las elecciones generales de 2008, clarificar el horizonte de las reformas estatutarias y, en su caso, despejar las dudas competenciales que pudieran requerir la intervención del Tribunal Constitucional. También se indicaba que el último borrador del Anteproyecto de Ley que había circulado incorporaba una sencilla cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas que podía permitir solventar eventuales conflictos.

A finales de 2008 siguen sin clarificarse las incógnitas señaladas. El resultado de las elecciones generales de marzo de 2008 no ha fortalecido la posibilidad de alcanzar el amplio acuerdo que requiere una ley de estas características. La tramitación de la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, que incorporaba interesantes aportaciones a la regulación de los gobiernos locales, ha quedado encallada una vez ingresada en el Congreso de los Diputados. En este estado de cosas, solamente cabe hablar de iniciales actuaciones en preparación del desarrollo estatutario, allí donde ha habido reformas de relieve, o de una labor de predisposición de proyectos e incluso de algunas realidades parciales.

Así, en Castilla y León, el Gobierno ha aprobado un Proyecto de Ley de Transferencias a las Corporaciones Locales, todavía a finales de 2008 en trámite parlamentario, que significa la concreción del Acuerdo de Pacto local de 2005, ya comentado en su día. En su virtud, pasarán a ser gestionados por ayuntamientos y diputaciones más de doscientos equipamientos en los sectores de juventud, infancia, tercera edad, asistencia social, deporte y ocio, con los consiguientes traspasos de medios personales y económicos.

En Cataluña, se empieza a manejar un primer documento sobre un Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales, de amplio alcance, que va más allá de lo que podría ser el desarrollo básico del Estatuto en materia de organización territorial y garantía de la autonomía local. Paralelamente, parece haberse llegado al acuerdo de recomponer la regulación institucional del área metropolitana de Barcelona, cuya ausencia incrementa cada día que pasa la debilidad estratégica de la región. No obstante, uno de los aspectos más relevantes está todavía por definir: la organización territorial y la configuración institucional de las veguerías, los entes de gobierno de la intermunicipalidad cuyo órgano de gobierno, según el Estatuto, sustituye a la Diputación provincial, de acuerdo con lo previsto por el art. 141 Constitución Española.

También en Andalucía se desarrollan diversos trabajos para la preparación de una Ley de gobiernos locales que puedan tener un valor condicionante de la legislación sectorial a la hora de concretar las competencias locales. Y simultáneamente, varias voces cualificadas ponen en cuestión el modelo de órgano de participación local en la Comunidad Autónoma, tal como ha sido regulado por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, y que ya se comentó el año pasado en estas mismas páginas.

Por su parte, en la Comunidad Valenciana, tiene lugar, como desarrollo directo de los arts. 63.3 y 64.4 del Estatuto de Autonomía, la aprobación del Decreto 81/2008, de 6 de junio, por el que se crea la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Nótese, por un lado, el rango reglamentario de la disposición, contradictorio, en mi opinión, con la función de desarrollo directo de una institución de relevancia estatutaria. En segundo lugar, se ha destacado que sus funciones de informe sobre iniciativas gubernamentales, habida cuenta de la composición mixta del órgano, no puede expresar en puridad la participación autónoma local en los procedimientos autonómicos, de manera parecida a lo que sucede con el consejo de concertación andaluz ya citado.

En Baleares cabe destacar la aprobación de la Ley 8/2008, de 5 de junio, que modifica la Ley de capitalidad de Palma de Mallorca de 2006, a iniciativa del Consell insular de Mallorca, en uso de lo previsto en el art. 47.2 y 65.1 del Estatuto de Autonomía. El principal objetivo era recuperar para el Consell insular las competencias de control urbanístico sobre la capital, de la misma forma que ejerce esta función, con carácter general, en el resto de municipios de la isla, y que había sido suprimido en 2006. Ya entonces señalamos que la «soberanía urbanística» de Palma que se instauraba, excepcionando el carácter bifásico de la aprobación del planeamiento general, era fruto de una coyuntura política que podía verse repuesta a su estado anterior en virtud del Estatuto entonces en tramitación, como así ha sucedido, no sin pasar por una fuerte polémica política. Por otro lado, la Ley permite al Ayuntamiento instalar redes propias de telecomunicaciones diferentes de las de otros operadores. En fin, la Ley substituye la denominación de la ciudad como Palma de Mallorca y le restituye el histórico de Palma, de acuerdo con lo dispuesto en el nuevo Estatuto de 2007.

En líneas generales, cabe indicar que todavía es pronto para valorar la incidencia real que las nuevas formulaciones estatutarias del período 2006 y 2007 van a atener sobre la configuración y garantía de la autonomía local, ya sea a través de reconocimientos competenciales, regulaciones generales o instauración de verdaderos mecanismos de participación política local en el nivel autonómico.

En este contexto podía resultar de interés conocer en qué medida la jurisprudencia constitucional podía aportar su propia intervención en defensa de la autonomía local. La STC 47/2008, 11 de mayo, es la segunda que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local desde la creación de este proceso constitucional en 1999. Sólo este primer dato da ya idea de la escasa utilidad efectiva de este instrumento, tal como fue configurado legalmente, y que pronto fue objeto de severas críticas, incluso por parte del Consejo de Europa, por su restrictiva concepción. De ello se ha dado cuenta en estas páginas en anteriores ediciones, así como

de la primera sentencia, la 240/2006, en relación con la ciudad de Ceuta, y su decepcionante resultado, aún considerando la singularidad del caso. Ahora nos encontramos de nuevo con otra sentencia de decepción.

La STC 47/2008 resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por diez Ayuntamientos Valencianos frente a la Ley autonómica 8/1999, por la que se suprimía el área metropolitana de L'Horta. Los ayuntamientos entendían que las competencias municipales ejercidas por el Consejo metropolitano, al pasar a ser objeto de reparto por parte de una comisión mixta con la Comunidad Autónoma y con predominio de ésta, quedaban fuera del ámbito de disposición de los entes locales, a través de órganos propios, y por ende, se lesionaba su autonomía. Se contrapusieron problemas procesales de legitimación insuficiente –número de municipios respecto de los afectados por la norma, en conexión con la intervención del Consejo Jurídico Consultivo del Comunidad Valenciana– y de pérdida sobrevenida del objeto del recurso, al haber sido formalmente derogada la Ley 8/1999 por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana, que sigue la línea de la legislación catalana de 1987, y que hoy se considera ya necesitada de reforma.

Pues bien, la STC 47/2008, en un solo párrafo del FJ II, despacha el asunto apreciando la pérdida sobrevenida del objeto al haber sido derogada la norma impugnada, y ello en abierta contradicción con anteriores sentencias del propio Tribunal, donde se mantenía que la derogación de la norma cuestionada no era obstáculo para entender que no había desaparecido la controversia planteada, al haber persistido la lesión de la autonomía local (por ejemplo, STC 137/2003) En un último párrafo se incluye una argumentación tan concluyente como respetuosa con las reglas de la lógica: el Tribunal indica, con énfasis, que a su apreciación de que se ha producido la pérdida del objeto del proceso no es óbice que los ayuntamientos no lo aprecien así, puesto que es al Tribunal, y no a las partes, a quien corresponde valorar esta circunstancia. ¡Faltaría más! Sucede que el voto particular que expresa el Magistrado Rodríguez-Zapata pone de manifiesto, con más extensa argumentación, que en otras ocasiones no ha sido apreciado de esta manera por el propio Tribunal. Dicho magistrado finaliza su voto particular proclamando, haciéndose eco de otros votos particulares conocidos en la historia del Tribunal, que «resulta decepcionante que uno de los escasos conflictos en defensa de la autonomía local que ha logrado superar las indudables dificultades que su planteamiento encuentra en nuestra Ley Orgánica, no alcance a ser resuelto, pese a haber sido planteado hace más de siete años, por razón tan discutible como la apreciada en la sentencia que declara su pérdida de objeto».

La Sentencia reseñada, y el lamento final que la acompaña, no hacen sino confirmar la opinión ampliamente expresada por la doctrina y por los organismos europeos de que todavía son insuficientes o inoperantes los mecanismos de garantía de la autonomía local en nuestro ordenamiento. Insisto en que junto a los de corte jurisdiccional, deben explorarse otras vías complementarias, que no sustitutivas. Las reformas de los Estatutos de Autonomía ofrecen una inmejorable ocasión para abordar esta necesidad, dentro de las limitaciones que presenta toda actuación que se mueve dentro de los límites de una Constitución inalterada. Así, la intervención previa de los entes locales en la formación de la ley, y no sólo en la fase de impugnación posterior, según los mecanismos y órganos de

participación ya aludidos. También, la previsión de nuevos mecanismos internos, como el acceso al órgano autonómico de garantías estatutarias antes de la aprobación de la ley, para que emita dictamen al respecto, –como establece el Estatuto de Cataluña, art. 76.2.d)– y no sólo a posteriori, con la ley ya aprobada, etc.

Legislación sectorial. Las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local

La legislación autonómica producida en los más diversos sectores de las actividades públicas ofrece un amplio espectro de incidencias sobre la posición de los entes locales. A título de aproximación general, que permite continuar con la valoración de conjunto que se viene efectuando, reseñamos un significativo abanico de disposiciones.

Un primer campo de intervención a destacar es el del *comercio y consumo*.

En Murcia, la modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios de 1996, mediante la Ley 1/2008, potencia el papel de la Administración Local, aunque ello conlleva el riesgo de una mayor incidencia del legislador en la capacidad de autoorganización de los ayuntamientos.

Con una clara opción política, el País Vasco, con la Ley 7/2008, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial, trata de proteger al pequeño comercio frente a las grandes superficies, regula la licencia municipal de establecimiento de grandes superficies y la ordenación municipal de la venta ambulante.

La Comunidad Autónoma de Madrid incide también, de manera significativa, en este sector del comercio, de claro interés municipal: la Ley 1/2008, de Modernización del Comercio, modifica la Ley de Comercio Interior de 1999, y suprime la obligación de determinados registros previos al inicio de la actividad comercial. Se simplifica el procedimiento de las autorizaciones para la implantación de establecimientos comerciales minoristas, manteniéndose únicamente la exigencia de autorización para los de superficie superior a 2.500 m^2, de acuerdo con la normativa estatal básica. También se simplifican o eliminan ciertas autorizaciones previas a las que se sometían determinados establecimientos. Y en materia de horarios comerciales, se reconoce el principio de libertad empresarial para determinar el horario de apertura y cierre de los negocios en días laborables y festivos, eliminándose las limitaciones horarias máximas que se establecían para el ejercicio de la actividad comercial, tanto con carácter semanal, como diario. En todo caso, es de ver como la liberalización de la intervención administrativa en el sector, cuando éste es de competencia ampliamente local, afecta de modo importante a su acervo competencial.

Como en años anteriores, las materias de *urbanismo, ordenación del territorio y vivienda* constituyen uno de los campos de mayor intervención autonómica con incidencia local. En 2008, además, la crisis inmobiliaria ha condicionado nuevas actuaciones, de las que se presenta una rápida reseña.

En Galicia, la Ley 6/2008, de 19 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, que modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación

Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia se dirige a facilitar el acceso de ciertas capas de población a la vivienda y obtener una mayor cohesión social, de manera que los ayuntamientos pongan en marcha los instrumentos de intervención en el mercado del suelo previstos en la ley.

En Aragón, la Ley 1/2008, de 4 de abril, es el resultado de la tramitación como Proyecto de Ley del Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, que estableció medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Entre las novedades introducidas, se contempla un trato especial para el municipio de Zaragoza respecto a la Administración autonómica en cuanto al planeamiento urbanístico y el régimen de exenciones en la reserva de viviendas de protección oficial. Pero al margen de ello, se sigue denunciando la tendencia del gobierno autonómico a acaparar competencias urbanísticas, incluso de gestión, con la asunción de la potestad para concertar el planeamiento de suelos con particulares sin contar con la voluntad municipal.

Este es el caso de Cataluña, donde aumentan las críticas a las Áreas Residenciales Estratégicas (ARES), establecidas en la última legislación urbanística, por vulneración de la autonomía local.

También la Comunidad Valenciana hace uso del Decreto-ley, como otras Comunidades Autónomas con Estatutos reformados, para hacer frente a las necesidades urbanísticas e inmobiliarias. Así, aprueba el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, de Medidas Urgentes para el Fomento de la Vivienda y el Suelo, estableciendo la reserva de vivienda protegida y creando las áreas residenciales prioritarias, en la línea ya señalada en otras Comunidades Autónomas; también se modifica el régimen del patrimonio público del suelo y se concreta de forma provisional el porcentaje de suelo que corresponde a la administración. Por otro lado, cabe reseñar en materia de vivienda dos decretos de relieve, el 46/2008, de 11 de abril, que modifica el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística de 2006 y el Decreto 82/2008, de 6 de junio, en materia de actuaciones protegidas para facilitar el acceso a la vivienda.

En Baleares, la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención del suelo para viviendas de protección pública, prevé algunos supuestos de informes preceptivos y vinculantes de los ayuntamientos y de los consejos insulares.

En Asturias, destaca el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo, un amplísimo texto de más de seiscientos artículos que configura un verdadero texto consolidado del desarrollo ejecutivo del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2004 y sus modificaciones, y otras regulaciones aplicables, procedentes incluso de los viejos reglamentos estatales de 1978.

También Castilla y León interviene en la materia, con la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, que adapta la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, a la legislación básica estatal y establece medidas para dotar de apoyo a la política de vivienda y al sector de la construcción.

El campo más amplio de la ordenación del territorio encuentra también diversas expresiones normativas autonómicas. Así, en Galicia, la Ley 7/2008, de protección del Paisaje, obliga a los ayuntamientos a incorporar en sus planeamientos urbanísticos medidas para prevenir el impacto sobre el paisaje y para asegurar la integración paisajística de los nuevos desarrollos en el marco del desarrollo sostenible. Incluye instrumentos de concertación –pactos por el paisaje– entre Administraciones públicas, entes locales, y agentes socioeconómicos del territorio para promover acciones de mejora.

En las Islas Baleares destaca la aprobación de la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes para un Desarrollo Sostenible en las Islas Balears, norma que obedece al acuerdo de gobierno entre los partidos de centro izquierda, y que persigue combinar el desarrollo sostenible de las Islas con la protección de su territorio, ante la mayor expansión poblacional de toda su historia, y de viviendas construidas. La ley regula, entre otros extremos, las diversas categorías del suelo, las reservas para vivienda protegida y las cesiones de terreno.

Son de interés, asimismo, las intervenciones dirigidas a engarzar el desarrollo de la *energía eólica* en la ordenación territorial y urbanística.

Así, en Extremadura, se señala el Decreto 56/2008 por el que se establece la habilitación urbanística de suelos no urbanizables para instalaciones de energía eléctrica a partir de energía eólica. En Asturias, el Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica y el Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias.

En el ámbito de las *infraestructuras*, cabe reseñar la Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León, que sustituye a la Ley 2/1990, de 16 de marzo. Regula la concesión para la construcción y explotación de estas infraestructuras, la aportación de recursos públicos para la reducción o supresión de las tarifas y atiende a la coordinación de la planificación sectorial con la urbanística con respeto a la autonomía y competencias de las entidades locales: la titularidad de las carreteras locales, la planificación, la licencia municipal, etc.

Cambiando de tercio, y en otro orden de materias, como es el de la *seguridad ciudadana y policía*, la Ley de Canarias 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de Policía Canaria crea esta nueva institución, con funciones relativas a las competencias propias de la Comunidad, –transporte, turismo, patrimonio cultural, etc.– y funciones en especial colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, –empresas de seguridad, explosivos, inmigración– y cooperación y auxilio a las mismas. Con independencia del éxito del empeño, ante la falta de colaboración del Estado, es de señalar que las policías locales pueden asumir las funciones señaladas en virtud de las encomiendas de gestión que se efectúen en su favor.

En Baleares, la Ley 7/2008, de 5 de junio, modifica la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Balears, para solucionar la falta de policías en algunos municipios, especialmente en Menorca e Ibiza. Se flexibiliza la regulación del «policía turístico» que tendrá la categoría de agente de

la autoridad, no podrá portar armas de fuego, pero el alcalde podrá autorizar que utilice el equipo básico reglamentario.

Ya se ha dicho antes que *la inmigración*, en el actual contexto de crisis de empleo, plantea importantes retos para la Administración local. A la Administración local se refiere, en parte, la Ley 15/2008, de 15 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes de la Comunidad Valenciana. Dentro del objetivo de establecer medidas que faciliten la integración, la Ley regula los diversos instrumentos administrativos como son los planes de integración de la Generalitat, y la colaboración y coordinación con las entidades locales, que también pueden aprobar planes locales de integración, el foro valenciano de la inmigración, la mediación intercultural, la red de agencias de mediación para la integración y la convivencia social y los espacios interculturales. En varios ámbitos, –acogida, salud, etc.– tienen especial intervención las entidades locales.

Organización territorial

La organización territorial interna de las Comunidades Autónomas sigue ofreciendo múltiples cuestiones pendientes de resolución. Está claro, no obstante, que es uno de los aspectos institucionales donde mejor se puede plasmar el principio de diferenciación, fruto de opciones estructurales propias que deben dar respuesta a realidades específicas de cada territorio.

Recordemos aquí lo ya dicho en relación a los proyectos o trabajos preliminares que se están elaborando para el desarrollo estatutario en materia de gobiernos locales. Una de las principales cuestiones a dilucidar es el alcance de los niveles intermedios, los entes supramunicipales, en la nueva estructuración territorial.

Así, en *Cataluña*, la concepción de la veguería respecto de la provincia se debate entre varias posibles líneas, que la doctrina ha calificado de la adición, sustitución y la identificación de ambos niveles, solución esta última que tiene perfecto encaje tanto constitucional como estatutario. El debate sobre el número de unidades no es, desde luego, lo relevante, aunque tenga sus consecuencias jurídicas; lo que *sí* es decisivo es el debate sobre la naturaleza, en lo esencial, de dichas entidades. Por su parte, la comarca ha bajado sin duda en intensidad en cuanto a nivel definidor de la organización estructural, y parece tender a ocupar un valor más funcional, referido a la cooperación municipal estable. Piénsese que en el último año la actividad de los consejos comarcales se ha situado alrededor del 6% del gasto público de las administraciones públicas catalanas.

Precisamente el nivel comarcal plantea problemas todavía en *Aragón*, donde se ha impulsado su desarrollo en los últimos años y ha encontrado un refuerzo en la reforma del Estatuto de Autonomía. En efecto, no se ha llegado a completar el mapa comarcal con la creación de la trigésimo tercera y última comarca aragonesa, correspondiente a los municipios de la actual Mancomunidad Central de Zaragoza, declarada de interés comarcal. Aún siendo coherente con la concepción gradualista del proceso aragonés de comarcalización el paso de mancomunidad a comarca, en este caso se demora una vez más, limitándose el Gobierno de Aragón a firmar el correspondiente convenio de financiación. En el retraso

influye sin duda la heterogeneidad de los municipios integrantes de la zona y la previsión en el nuevo Estatuto de la Ley de Capitalidad para Zaragoza.

En el resto de la Comunidad Autónoma se ha consolidado el traspaso de un significativo bloque de competencias autonómicas a las comarcas, y sus efectos son ya notorios. Los nuevos entes han duplicado su gasto de personal en sus apenas cinco años de existencia, representando en 2008 más del 35% de su presupuesto e intervienen en sectores como la acción social, cultura, deporte, juventud, turismo, recogida y tratamiento de residuos urbanos, y protección civil. Aparece lógicamente una nueva clase dirigente y el recurso a empresas públicas.

Por su parte, en *Galicia*, la Ley 12/2008, ha modificado profundamente los instrumentos de gestión comarcal, que se articulaban en torno a fundaciones *ad hoc*, habida cuenta de la falta de personalidad jurídica de la comarca como tal entidad de carácter territorial. Asimismo se reajusta la Agencia de desarrollo rural, y se suprime la Sociedad para el desarrollo comarcal. Téngase en cuenta la específica vinculación que en Galicia ha adoptado la comarca con la política de desarrollo agrario y desarrollo rural en general y es en esta línea que se mejoran los mecanismos de coordinación e integración de políticas sectoriales y territoriales.

En la Comunidad Valenciana, se señala el Decreto 105/2008, de 11 de julio, que aprueba el convenio propuesto por la Comisión Mixta Diputación de Valencia-Generalitat, por el que se transfieren unidades de salud mental de dicha Diputación a la Generalitat y se traspasan los correspondientes medios materiales y personales, siguiendo la tendencia seguida en otras Comunidades Autónomas como Cataluña y Castilla y León.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Eliseo Aja

Introducción

El fundamento de este capítulo es, naturalmente, la importancia de la colaboración en el Estado autonómico para el buen funcionamiento de la propia distribución de competencias, en una de sus facetas formadas por los órganos mixtos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como es sabido, la práctica ausencia de previsiones de colaboración en la Constitución y en los primeros Estatutos de Autonomía (con la excepción parcial de los convenios), ha lastrado el desarrollo y el buen funcionamiento de la colaboración.

También son conocidos los primeros y tímidos pasos de su regulación en algunas leyes sectoriales y las dificultades de su tratamiento general, que corresponden a las SSTC 18/1982 y 76/1983 y a la Ley del Proceso Autonómico. Una mayor ambición y un mínimo de regulación sistemática aparecen posteriormente en los primeros artículos de la Ley 30/92, reforzada por la reforma introducida por la Ley 4/1999. Al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional de aquellos años ha legitimado las distintas formas de colaboración, mostrando su necesidad estructural en un sistema de distribución de competencias tan complejo como el autonómico.

En los últimos años las actividades de colaboración no han cesado de multiplicarse y también nuevas normas han ayudado a encauzar y potenciar su realización. Hay que destacar especialmente la previsión de la Ley General Presupuestaria de 2003 de que las Conferencia Sectoriales fijen los criterios para territorializar las subvenciones del Estado y la participación de miembros de varias Conferencias Sectoriales en las cuatro formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea que cuentan con la presencia de las Comunidades Autónomas. A esta línea de importancia creciente de la colaboración se suma la reforma de los Estatutos de Autonomía realizadas desde el 2006, que proporcionan una regulación novedosa por la extensión y el rango que presentan.

Parece claro que no todos los órganos de colaboración tienen el mismo carácter e importancia (basta comparar el Consejo de Política Fiscal y Financiera con la Conferencia Sectorial de Turismo, por citar alguna), y para iniciar una aproximación a posteriores clasificaciones más precisas, en estas páginas se distinguen las Conferencias Sectoriales de los Consejos de Coordinación, siendo consciente de las posibles formas intermedias y de las incoherencias terminológicas. Los Informes del Ministerio de Administraciones Públicas, principal fuente de infor-

mación de la colaboración, no realizan esta distinción entre Conferencia y Consejos, considerando a todos los órganos intergubernamentales como «conferencias», e incluso lo han teorizado en alguna ocasión,[1] lo que comporta la aplicación de la Ley 30/92. Pero hay algunas razones para introducir la distinción, ya que la Constitución aconseja diferenciar entre las formas de colaboración voluntaria y aquellas otras en las que corresponde al Estado una función de coordinación, explícita o incluida en la legislación básica.[2] Para facilitar esta distinción es posible distinguir entre Conferencias y Consejos, aunque la denominación sólo posea un fin pedagógico de momento y llame a una profundización a realizar en los próximos años.

La creación y modificación de órganos de colaboración

En el *Informe MAP 2007* se consideraba que existían 36 Conferencias Sectoriales, mientras que en el correspondiente a 2004 se contabilizaban 30 solamente. Por tanto, en la anterior legislatura han aparecido varias, como Inmigración, Agua, Atención a la dependencia, Telecomunicaciones, Asuntos Locales y Política Universitaria, y algunas han comenzado a funcionar recientemente. No parece que la multiplicación de órganos de colaboración de primer nivel sea, en sí misma, necesariamente positiva y convendría que su número se mantuviera en un nivel razonable que facilite su gobernabilidad. Por lo tanto conviene reflexionar sobre las razones existentes para crear una nueva Conferencia, aunque algunos casos como la atención a la dependencia, o el agua, parecen claros.

Hay otros supuestos en que parece primar la consideración de la técnica de colaboración más adecuada. Así existían algunos órganos de composición compleja previstos por la ley que se han cambiado en Conferencias sectoriales integradas únicamente por los representantes del Gobierno central y de los gobiernos autonómicos (Universidad, Inmigración). Además de la superior eficacia que seguramente persiguen los cambios, se produce también una modificación del carácter del órgano, porque antes aparecían como instancia consultiva del Gobierno central, mientras que ahora constituyen únicamente un órgano de relación intergubernamental.

Así, en 2007 comenzó a funcionar la *Conferencia General de Política Universitaria* introducida por la Ley Orgánica 4/2007 de Universidades en el art. 27

1. En el *Informe MAP 2004* expresamente se asimilan a las Conferencia los órganos de cooperación creados por ley como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o el Consejo de Política Fiscal y Financiera (pág. 28), subrayando que su escasa regulación no supone mayor institucionalización.

2. La Constitución atribuye al Estado la facultad de coordinación en algunos ámbitos: la planificación económica, la investigación científica y técnica, la sanidad (149.1. núms. 13, 15, 16), así como en materia de financiación (156.1) y la misma debe entenderse comprendida también cuando la competencia del Estado es el establecimiento de las bases o la legislación básica puesto que una de estas bases puede ser lógicamente la fijación de medios de coordinación estatal, naturalmente con el sentido procedimental que el Tribunal Constitucional ha otorgado al concepto de coordinación.

bis de la Ley Orgánica 6/2001, con una composición no paritaria, formada por el Ministro y cinco representantes de la Administración General del Estado (AGE) y los consejeros de todas las Comunidades Autónomas. En la legislación anterior, existía el Consejo de Coordinación Universitaria que integraba tanto a representantes de la AGE y de las Comunidades Autónomas como a los Rectores de todas las Universidades y a un grupo de expertos, lo que suponía realmente una reunión tan compleja que se dividía en tres formaciones que se reunían por separado: Gobierno central y Comunidades Autónomas, Gobierno central y Rectores y los tres sectores conjuntamente. Ahora este esquema se simplifica distinguiendo netamente entre la Conferencia (AGE y Comunidades Autónomas) y el Consejo de Universidades, donde la AGE se encuentra con los Rectores.

En 2008, se ha constituido *la Conferencia Sectorial sobre inmigración* cuya creación fue decidida en la reunión de la Conferencia de Presidentes de enero de 2007. Antes existía el Consejo Superior de Políticas de la Inmigración (creado por la Ley Orgánica 4/2000, vigente) con funciones de coordinación, participación y consultivas, presidido por la Secretaria de Estado de Inmigración e integrada por la AGE, los miembros correspondientes de las Comunidades Autónomas y una representación de las entidades locales. La constitución y primera reunión de la *Conferencia*, presidida por el nuevo Ministro Celestino Corbacho, se realizó el 09/07/08, con la asistencia de representantes locales como observadores. Lógicamente el Consejo Superior desaparecería en la nueva Ley de Inmigración que se anuncia, porque no tendría mucho sentido su coexistencia con la Conferencia.[3]

Un proceso parecido, pero quizás con solución diversa, estaría planteado en materia de aguas, aunque la Conferencia está pendiente de constitución. La creación de la *Conferencia Sectorial del Agua* fue acordada también en la Conferencia de Presidentes de enero de 2007 y por parte del Estado tuvo la autorización del Consejo de Ministros para formarse en marzo de 2007. Sus asuntos se trataban hasta ahora en la Conferencia de Medio Ambiente, pero la polémica existente en la materia y la atribución de la competencia en Consejerías diversas de Comunidades Autónomas (Agricultura, Obras Públicas...) aconsejaron crear la nueva Conferencia. La cuestión es si la formación de la Conferencia sustituirá al Consejo Nacional del Agua existente, donde junto a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas se encuentran los representantes de los organismos de cuenca, de organizaciones profesionales, económicas y ecológicas y entes locales, o si coexistirá con él.

Se trata en estos casos –en materia de Universidades, de inmigración y de agua–, de reservar un espacio específico para las relaciones entre los gobiernos central y autonómicos, al margen de que existan órganos consultivos o de representación de intereses de los sectores interesados; otra cosa es que éstos tengan o no justificación suficiente.

Continúa sin constituirse la *Conferencia Sectorial sobre Política Patrimonial*, a pesar de haber sido creada por la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Admi-

3. Una crítica a la labor del Consejo en A. IZQUIERDO y Sandra LEÓN, «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de migración en un Estado multinivel», *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45, núm. 2, pp. 11-39.

nistraciones Públicas, que en su art. 184 la crea como órgano de «cooperación y coordinación», que debe ser convocado por el Ministro de Hacienda. Da la impresión de que convendría revisar la propia existencia de un órgano de colaboración de primer nivel en este ámbito.

La Ley 40/2006 del Estatuto de la ciudadanía española en el Exterior ha creado una *Comisión Sectorial de la Ciudadanía Española en el Exterior* que integra a representantes de las Comunidades Autónomas (mayoritariamente Directores Generales), pero también de la administración local, conformando uno de estos órganos mixtos que en otros sectores se están reconvirtiendo, a favor de una relación directa Estado-Comunidades Autónomas, aunque habrá que ver el juego que da. Tuvo su primera reunión a fines de 2007 y ha realizado otra en diciembre de 2008.

Actividad de las Conferencias Sectoriales

Entre las funciones que cumplen generalmente las Conferencias, suele citarse la transmisión de información, y de manera específica –porque significa también cierta participación– la comunicación de Proyectos de Ley o de Reglamentos, el establecimiento de criterios para la distribución de subvenciones, que ahora les atribuye la Ley General Presupuestaria[4] y el debate sobre criterios útiles para las políticas públicas respectivas que tengan elementos comunes.

Naturalmente estas funciones no se presentan con la misma intensidad en todas las Conferencias (por ejemplo el volumen de subvenciones a territorializar puede variar mucho, también por años[5]) y en concreto en algunas aparece como elemento decisivo la participación, a través del Estado, en las formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea,[6] aspecto que se examina específicamente en otro apartado de este Informe, pero que no debe olvidarse al hablar de las Conferencias porque éstas son el medio principal de participación, reduciéndose paulatinamente el papel que correspondía a la CARCE, una vez que las Comunidades Autónomas y las propias Conferencias han adquirido experiencia en la participación europea.

Agricultura y Desarrollo Rural fue una de la primeras Conferencias en formarse (1983) y es la que celebra más reuniones, junto con la de pesca, seguramente por la importancia que adquiere la distribución de subvenciones ligadas a

4. El art. 86.2, regla segunda, de la Ley 47/2003 General Presupuestaria dice: «Los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de las subvenciones, así como su distribución se fijarán por la Conferencia Sectorial correspondiente al comienzo del ejercicio económico. Los compromisos financieros para la Administración General del Estado serán formalizados mediante acuerdo del Consejo de Ministros».

5. La Conferencia de Educación distribuyó este año entre las Comunidades Autónomas los recursos dedicados a implantar la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil, que suponían 428.445.470 euros. Los programas cuyos medios reparten cada año las Conferencias de Agricultura o de Pesca son también notables.

6. Recordemos que los Consejos de Ministros comunitarios en los que participan las Comunidades Autónomas son Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; y Agricultura y Pesca.

programas de actuación que decide la Unión Europea, tanto como por la búsqueda de acuerdo entre las Comunidades Autónomas y con el Estado sobre las grandes líneas de las políticas comunitarias. Con este fin funciona con la misma composición que la Conferencia el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, que suele realizar sus reuniones a continuación de la Conferencia. Este año se han reunido en 4 y 11 ocasiones respectivamente.

El reparto de fondos estatales y comunitarios se dirigió a varios programas, como el fomento de la industrialización agroalimentaria, el plan de ordenación del sector porcino y el impulso de la vacunación dentro del año en todas las Comunidades Autónomas contra el mal de la lengua azul. También hubo ayudas a Comunidades Autónomas por problemas específicos como la plaga de los topillos en Castilla y León.

La Conferencia de *Cultura*, aunque se había constituido al inicio de los años noventa, prácticamente no se reunió desde 1995 hasta el 2004. En los últimos años mantiene el ritmo de dos reuniones anuales (al parecer en conexión con las reuniones del Consejo de Ministros comunitario), previo encuentro de los miembros de la Comisión Técnica Sectorial de Asuntos Culturales, integrada por Viceconsejeros o Directores Generales que funciona como órgano de apoyo de la Conferencia.

En la primera reunión del 2008, el Ministro informó de la próxima finalización del trabajo de evaluación del sistema de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual y otras cuestiones, como la transformación del INAEM en agencia estatal. También expuso la idea de crear la Red de Museos de España para que los museos integrados trabajen de forma coordinada y respondan a la creciente demanda de servicios culturales. En la reunión de diciembre se produjo el cambio de presidencia de las Comunidades Autónomas en la participación de los Consejos de Ministros de la UE de Cultura y Audiovisual, dejándolo Canarias (que ha coincidido con la presidencia francesa del Consejo) y asumiéndolo Castilla-La Mancha. Asimismo se discutió el proyecto de Real Decreto para la Red de Museos citada.

La Conferencia del Plan Nacional de *Drogas* funciona desde 1985 pero tiene unos caracteres particulares, muy relacionados con este Plan Nacional y la complejidad de los organismos sectoriales que participan en su realización (Presidencia, Interior, Exteriores, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo, Justicia, Asuntos Sociales y Economía y Hacienda), así como para el reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas. Suele realizarse una reunión anual, pero este año además hizo una segunda en noviembre dedicada principalmente a consensuar el plan estratégico 2009-2016.

La Conferencia de *Empleo y Asuntos Laborales* se creó a principios de los años noventa y en el período que va desde 1992 hasta 2008 ha realizado 39 reuniones, por tanto una media superior a las dos veces al año. Fue recogida por la Ley 42/1997 y después por la Ley 56/2003 de Empleo, que la sitúa como pieza clave entre los instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo; se encuentra desarrollada por el Real Decreto 1722/2007.

En 2007 se reunió cuatro veces y este año lo hizo en tres ocasiones. El 06/02/08 para aprobar los criterios de distribución de subvenciones correspondientes a los

programas de creación y fomento del empleo para su gestión por las Comunidades Autónomas que tienen atribuida la competencia (formalizados en Consejo de Ministros y publicados por Orden TAS 1157/2008, de 20 abril). En la reunión de 26/06/08 acordó los criterios objetivos de distribución territorial del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral aprobado por el Real Decreto-ley 2/2008 para hacer frente a los efectos de la crisis sobre el empleo. En la reunión de 20/11/08 abordó varios proyectos de reglamentos (extranjería y competencias profesionales) y la conveniencia de reforma urgente de los servicios públicos de empleo. La Conferencia Sectorial parece un instrumento útil para examinar la aplicación de las medidas contra la crisis económica, porque aún siendo un fenómeno general que supera a las Comunidades Autónomas, y al propio Estado, aquellas conocen bien la situación de la mano de obra en cada uno de los sectores económicos.

Conferencia de *Inmigración*. Ya se ha explicado el cambio del Consejo Superior de Política de Inmigración a la Conferencia, pero estar por ver si el cambio de denominación implica también una modificación de su carácter, aunque la autorización inicial de trabajo que los nuevos Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas pueden enriquecer esta reflexión (diferente es la integración de los inmigrantes, que también es competencia autonómica, según los Estatutos reformados en los últimos años). La constitución y primera reunión de la Conferencia presidida por el nuevo Ministro se realizó el 09/07/08.

La Conferencia de *Justicia* se creó a fines de 1999 (y aprobó su reglamento en la primera reunión) con la asistencia de las ocho Comunidades Autónomas que entonces tenía traspasada esta competencia. Ahora la tienen las 11 Comunidades Autónomas que la integran. Se reunió en julio y en diciembre de 2008, y predominó la información del Ministerio sobre los proyectos de reforma, para conocer la opinión de las Comunidades Autónomas. A finales de 2007 se hablaba del incremento de la planta judicial, del despliegue de la nueva estructura del Ministerio Fiscal y de la informatización de los Registros Civiles. En 2008 se ha tratado del nuevo Registro de medidas cautelares y requisitorias, que entrará en funcionamiento en el primer trimestre de 2009, para evitar casos como el asesinato de la niña Mari Luz Cortés, así como una nueva técnica informática para que los Jueces accedan al Registro de Penados y Rebeldes para la consulta de antecedentes penales. También se está examinando un posible Proyecto de Ley del Registro Civil.

La Conferencia de la *Mujer* cuenta con más de una década de existencia y ha tenido bastante actividad, si bien presenta algunas dificultades de funcionamiento por la diversidad de órganos que son competentes sobre la materia en las diferentes Comunidades Autónomas y por la existencia también de los Directores de los Institutos de la Mujer. Se plantea cambiar su denominación por la de igualdad. En junio de 2008 se reunió el nuevo Ministerio de Igualdad presidido por la Ministra que presentó informes sobre la violencia de género.

La Conferencia de *Pesca* se constituyó en 1994 y aprobó su Reglamento interno en 1996, modificándolo en varias ocasiones. Además funciona el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, naturalmente reducido en los dos casos a las Comunidades Autónomas que tienen costas. En el 2007 la Mi-

nistra Espinosa había presentado el Plan Estratégico Nacional para el sector pesquero, considerado positivamente en la UE, y por otra parte, el Fondo Europeo de la Pesca tiene un programa operativo aprobado en 2007 que incluye la cofinanciación con el Ministerio para el periodo 2007-2013. La reunión del 15/09/2008 trató el reparto de ayudas para mantenimiento de la actividad pesquera, acogida al régimen de «minimis», junto con ayudas provenientes del Fondo Europeo de la Pesca y el Plan Nacional de Cultivos Marinos, que tiene un órgano sectorial específico.[7]

La Conferencia de *Asuntos Sociales* se reúne periódicamente principalmente para debatir programas de servicios sociales que se financian conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, incluyendo la fijación de criterios para territorializar las subvenciones del Estado, entre otras las que derivan del 0,7% del IRPF. Existen varias comisiones especializadas por sectores integradas por sus correspondientes directores generales.

La Conferencia de *Vivienda* aunque tiene una creación antigua (1987) ha pasado etapas de actividad muy diversa. El año pasado se creó la renta para la emancipación de los jóvenes (subvención para el arrendamiento de un piso), que ha entrado en vigor el 01/01/08. La reunión de 17/06/08 consensuó el Plan Estatal de la Vivienda, 2009-2012, destinado a tener gran repercusión dados los efectos de la crisis económica en el sector de la construcción. La actividad continuará porque el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, destina 110 millones de euros procedentes del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo a actuaciones de rehabilitación de vivienda y de espacios urbanos.

Actividades de los Consejos de Coordinación

El Consejo Territorial de *Atención a la Dependencia,* denominado oficialmente *Consejo Territorial del SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia)* fue creado por la Ley 39/2006 como un órgano de funciones decisivas para la propia articulación del sistema. Su Reglamento fue aprobado el 22 de enero de 2007. Destaca la composición, que ya en la ley se establecía de la representación minoritaria de la AGE: 17 miembros de las Comunidades Autónomas, Ministro y otros 11 miembros de AGE, Ceuta y Melilla y 2 de entes locales. Se ha formado una secretaría como órgano de apoyo, y se ha residenciado en una dirección de AGE, y las decisiones se adoptan por asentimiento, y si no, por mayoría de las Comunidades Autónomas, si coincide con la opinión del Gobierno.

Como el año anterior, también en 2008 ha realizado varias reuniones, tanto por la necesidad de poner en marcha el complejo sistema de atención a la dependencia como por la importancia de las funciones ordinarias que le corresponden, dado el carácter articulado de todo el sistema. Además, también es importante la

7. *JACUMAR* (Junta nacional Asesora de Cultivos Marítimos) se crea por Ley 23/1984, art. 27) de Cultivos Marinos para facilitar la coordinación entre Comunidades Autónomas y efectuar un seguimiento de los planes nacionales. La reunión en Las Palmas el 7 junio 2008 es para el reparto de fondos para financiar 4 planes de cultivos marinos.

distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas. La reunión de noviembre aprobó dos Acuerdos, uno sobre los criterios para garantizar la calidad de los Centros y los Servicios del SAAD y otro sobre la capacidad económica del beneficiario y el copago. Quizás por sus necesidades, el SAAD ha desarrollado una página web que parece muy útil y podría resultar ejemplar para otros órganos de colaboración.

Consejo General de *Ciencia y Tecnología.* El ámbito de la investigación ha sido tradicionalmente refractario a la colaboración, seguramente porque la llamada Ley de la Ciencia de 1986 construyó las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas como terrenos totalmente separados (dibujando una doble competencia exclusiva) y la posterior Sentencia Constitucional 90/1992 avaló esta configuración, aceptando además que no se produjeran traspasos de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas (salvo mínimas excepciones), proceso que en otros muchos casos había sido el inicio de la colaboración.

Sólo unos años después, la llamada Ley de Acompañamiento 50/1998 (art. 76) reformó la ley de la Ciencia introduciendo el Consejo General de Ciencia y Tecnología como órgano que reunía a los Consejeros competentes de las Comunidades Autónomas y a los miembros del Gobierno central que formaran parte de la Comisión Interministerial (CICYT), pero ni siquiera así se inició una práctica de colaboración, de forma que el Estado y las Comunidades Autónomas han caminado todas estas décadas ignorándose mutuamente en un campo tan necesitado de comunicación para la formación de masa crítica.

La III Conferencia de Presidentes celebrada en enero de 2007 abordó este problema con un buen informe presentado por el Gobierno y en 2008 por primera vez parece iniciarse el camino de la comunicación entre el Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ya en 2007 se publicó una Resolución de la Secretaría General de Política Científica referente a un Plan y Programa Conjunto (BOE 30/01/08), que se limitaba a repetir las posibilidades de la colaboración autonómica. Tras las elecciones de 2008 el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación posee una Dirección General de Planificación y Coordinación y dentro de ella existe una Subdirección General de Coordinación que está destinada a facilitar la relaciones autonómicas.

El Consejo se ha reunido en 2008 en dos ocasiones, lo que supone todo un récord, dada la ausencia general de relaciones de todos los años anteriores. En julio se renovó el Plan y programa conjunto ya citado (en realidad es una mera declaración de intenciones sobre la colaboración) y se apuntaron algunas vías de cooperación concreta, además de promoverse la elaboración de un informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los programas del Plan Nacional, y comenzar a hablarse de una nueva Ley de la Ciencia. En diciembre una nueva reunión ha continuado el último punto y ha adelantado propósitos para el año siguiente.

La Conferencia de *Educación* fue creada por la LODE de 1985, ha sido en general una Conferencia bastante activa y en los últimos años ha mantenido una media de dos reuniones anuales. El Reglamento interno de 1999 establece que los acuerdos se adoptan por asentimiento y si no, por la mayoría de las Comunidades Autónomas (cada una un voto), si el Estado está de acuerdo. Tiene un órgano de

segundo nivel denominado Comisión General de Educación y varias Comisiones permanentes integradas por directores generales (entre ellas una de formación profesional) y un secretariado permanente, que está adscrito al Ministerio.[8]

En junio de 2008 la Conferencia se reunió para fijar los criterios para la distribución entre las Comunidades Autónomas del dinero destinado a la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil, implantada por la LOE (la primera parte de decisión se había adoptado el año anterior). Si bien se trata de una fase educativa de carácter voluntario, se encuentra muy generalizada y la nueva Ley Orgánica de Educación de 2006 ha decidido que su financiación se asuma por las Administraciones Públicas. Esto se ha realizado en los Presupuestos del Estado de 2006 y 2007, con la previsión de su traslado posterior a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios que decidiera la Conferencia Sectorial de Educación (siempre según el art. 86.2 LGP).

Los criterios principales para la distribución de los recursos económicos han sido la población de 3 a 5 años (63%) y la población total (31%), así como en menor medida la superficie (4,2%), la dispersión de la población (1,2%) y la insularidad (0,6%). El resultado supone un máximo de 82.143.257 euros para Andalucía o 71.089.840 euros para Cataluña y un mínimo de 3.012.805 euros para La Rioja o de 5.084.988 euros para Cantabria. (Formalización posterior por el Consejo de Ministros, BOE 30/07/08). También se decidió la distribución, y su aplicación al 2008, de las ayudas para bibliotecas escolares aprobadas.

Además, en la reunión de junio se discutieron los principales problemas de la educación (el debate estaba en la opinión pública por la mala valoración del Informe Pisa), llegando a fijarse los 10 objetivos prioritarios (bastantes generales), de acuerdo con el programa de Lisboa. En noviembre se realizó una nueva reunión dedicada más monográficamente a tratar el abandono escolar.

El Consejo de Política *Fiscal y Financiera,* fue el primero de los órganos de colaboración creados, en 1981, y encuentra su regulación en el art. 3 de la LOFCA, ahora con una redacción de sus funciones actualizada por la reforma de la Ley Orgánica 5/2001. Desde entonces ha mantenido reuniones periódicas, más frecuentes en períodos de reforma de la financiación y también como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria. El Consejo tiene un Secretariado permanente que ayuda a su funcionamiento.

En el 2008 se realizaron varias reuniones, en mayo para establecer los criterios para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas; en julio para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica y en octubre volvió sobre el endeudamiento, para flexibilizar los límites previos, a la vista de la profundidad de la crisis económica.

La Conferencia de *Medio Ambiente* se creó tempranamente, en 1988, pero estuvo poco activa inicialmente, reuniéndose en cambio con más frecuencia a partir

8. El art. 28 de la ley le atribuye la coordinación de la política educativa, aunque en aquella fecha (los traspasos en educación no se completaron hasta 1999) tenía mayor relevancia el Consejo Escolar del Estado que representaba a los distintos sectores de la educación. Hoy los papeles son muy diferentes aunque las normas no acaben de reflejar el cambio.

de 1995 (36 reuniones desde 1992 hasta 2007), quizás también porque es una de las formaciones del Consejo de Ministros comunitario en que participan las Comunidades Autónomas (véase la discusión que tuvo lugar este año en el capítulo referente a la CARCE). Tienen importancia las reuniones de órganos de segundo nivel, entre directores generales, por los problemas específicos de los principales sectores, entre los que destacan los encuentros de los responsables en materia de agua, de evaluación y calidad ambiental y de protección de la naturaleza.

Tras la aceptación a finales de 2007 del importante Plan Nacional Integrado de Residuos 2007-2015, en 2008 la reunión ha incluido la tradicional distribución de subvenciones entre Comunidades Autónomas por parques nacionales. También se ha aprobado el Plan Nacional de Asignación de Emisiones 2008-2012. El Real Decreto 1424/2008 ha creado la Comisión Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, presidida por un Director General, y una serie de Comités especializados que a su vez están integrados por representantes de la AGE y de las Comunidades Autónomas, todos con funciones consultivas y de participación.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de *Salud,* es considerado como uno de los órganos de colaboración que mejor ha funcionado desde su creación por la Ley General de Sanidad de 1986, que recoge en su art. 47 las principales funciones que le corresponden. Posee una Secretaría permanente, un órgano de segundo nivel integrado por Viceconsejeros o Secretarios Generales (la Comisión Delegada) y varias Comisiones especializadas formados por los Directores Generales respectivos: Salud Pública, Transplantes y medicina regenerativa y Científico-Técnica.

En 2008 ha realizado varios debates centrados en la situación de la financiación de la sanidad, aprobándose finalmente un Informe sobre la cuestión en la reunión del mes de julio.

La Conferencia General de *Universidad,* como se ha explicado, viene a sustituir a una parte del antiguo Consejo de Coordinación Universitaria, concretamente, a la Comisión de Coordinación que reunía a los miembros del Ministerio y a los Consejeros de las Comunidades Autónomas, de manera que la andadura de la Conferencia parte ya con un importante experiencia, aunque en el 2008 haya realizado su primera reunión como tal.

Conferencias y Consejos que funcionan mejor

La mayor o menor actividad de las Conferencias y Consejos puede responder a causas muy diferentes, desde la actitud del Ministro que la impulsa o la frena (la Ley 30/92 le da gran protagonismo en la convocatoria) hasta el tipo de competencia sobre la que actúa, porque la materia o el sector del ordenamiento facilita o dificulta, según los casos, la colaboración. Tampoco puede ignorarse la influencia de las opciones organizativas, como supone la existencia de un reglamento y aún más de un órgano de apoyo, que el art. 6 de la Ley 30/92 posibilita que sea de dos tipos, el primero de contenido general que se dedica a preparar las reuniones de la Conferencia (Viceconsejeros o Secretarios Generales de las Consejerías correspondientes) y el segundo de carácter especializado (Directores generales de cada

parcela concreta). Aún más debe contemplarse el impulso político, como revela el gran cambio iniciado en 2008 en el ámbito de la investigación científica. También cabría una reflexión sobre los instrumentos que utilizan las Conferencias, ya que la comunicación y difusión de su actividad no sólo es un instrumento de eficacia administrativa sino también de transparencia democrática, especialmente en las relaciones de las administraciones.

Aun teniendo en cuenta toda esta diversidad, es indudable que algunas Conferencias y Consejos tienen una actividad estimable y otros en cambio apenas se reúnen.

Vienen funcionando con más regularidad y en el 2008 han mantenido su actividad:

Conferencias	*Consejos*
Agricultura	Atención Dependencia
Drogas (Plan contra)	Ciencia y Tecnología
Empleo y Asuntos Laborales	Educación
Inmigración	Política Fiscal y Financiera
Justicia	Medio Ambiente
Mujer	Salud
Pesca	
Sociales (Asuntos)	
Vivienda	

Hay una serie de Conferencias que no se reúnen hace años o lo hacen de manera tan esporádica que su funcionamiento no puede considerarse regular, aunque a veces decidan algún reparto de subvenciones. Entre ellas podemos incluir a las Conferencias de Administración Pública, Asuntos Locales, Comercio interior, Infraestructuras, Industria y Energía, Juego, Salvamento Marítimo, Seguridad, Transportes y Telecomunicaciones (esta viene realizando una reunión anual para repartir las subvenciones del plan Avanza). Por su parte, las *Conferencias de Consumo* y *PYMES*, que suelen mantener una reunión anual, no son realmente Conferencias Sectoriales sino órganos de segundo nivel, integrados por Directores Generales.

La Comisión Bilateral de Cooperación del Estado con cada Comunidad Autónoma

Junto a las primeras Conferencias Sectoriales, hacia final de los años ochenta se formaron también sucesivas Comisiones Bilaterales de Cooperación en las que intervenían el Estado y los gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas concernidas en cada caso. Surgieron de manera natural, ya que en la práctica la primera forma de colaboración Estado-Comunidades Autónomas fueron las Comisiones de Traspasos, bilaterales, y esta forma de relación fue la más natural para seguir hablando de los problemas que generaban las transferencias o que se encontraban entre la nueva y la anterior administración, después de los traspasos.

La primera Comisión Bilateral de Cooperación fue creada por Navarra y el Gobierno central en 1984, abierta al tratamiento de múltiples temas. En 1987 se creó una Comisión de colaboración semejante de carácter bilateral con Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía, y en los años siguientes se fueron creando con las demás Comunidades Autónomas.

Estas Comisiones tuvieron una actividad oscilante, según las Comunidades Autónomas y las distintas coyunturas, pero fueron reforzadas en general por la reforma de la Ley Orgánica 1/2000, del Tribunal Constitucional que introdujo la posibilidad de negociar en su seno conflictos competenciales sobre leyes, cuando se anunciara el propósito de recurrir una norma legal, por el Estado o por la Comunidad Autónoma. El excelente estudio de este tema realizado por el profesor Markus González Beilfuss y publicado en el *Informe* del año pasado muestra las posibilidades de esta instancia para reducir la conflictividad competencial y ahorra mayores explicaciones.[9]

En el caso catalán, la creación misma de la Comisión en 1987, bajo la influencia del entonces portavoz de Convergència i Unió, Roca Junyent, había respondido a la voluntad de prevenir el planteamiento de conflictos de competencias (realmente consiguió negociar la retirada de algunos), pero también para alcanzar acuerdos de otra naturaleza, que eran difíciles de plantear tanto en la Comisión de traspasos como en instancias multilaterales. Sin embargo, la mayoría de las Comisiones Bilaterales han parecido centrarse en la resolución de conflictos competenciales, especialmente desde la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional.

Una nueva etapa se abre con la reforma de los Estatutos en los últimos años: se inicia con el catalán pero se extiende con caracteres parecidos al de Andalucía, Aragón y Castilla y León. El Estatuto de Cataluña de 2006 potencia enormemente esta Comisión Bilateral, en la que Estado y Generalidad se encuentran en un plano de igualdad (composición paritaria, presidencia alternativa, etc.). En el Estatuto adquiere una gran importancia: en el capítulo de relaciones de Cataluña con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, ocupa la tercera sección de un solo artículo (183) dedicado íntegramente a la regulación de esta Comisión Bilateral, de modo que por su tratamiento y extensión parece adquirir la máxima relevancia, como muestra su definición como «marco general y permanente de relación» entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado. Sus funciones también son importantes (nominalmente lo eran mucho más en el proyecto), y en el primer período de desarrollo estatutario ha sido tratada por los gobiernos central y autonómico con tantas expectativas que probablemente sus resultados acaben defraudando un poco a la opinión pública.

La nueva Comisión aparece como continuadora parcial de la trayectoria de la anterior Comisión Bilateral, y como tal hereda el tratamiento de los conflictos, pero muestra además otras funciones que se distinguen en dos apartados, uno referido específicamente a la colaboración y otros abarcando funciones específicas.

El primero dedicado a la colaboración en abstracto parece configurarla como una instancia de comunicación para el control y la mejora de los demás mecanis-

9. Markus GONZALEZ BEILFUSS, «El mecanismo del artículo 33.2 LOTC», en el *Informe Comunidades Autónomas, 2007*, Barcelona, IDP, 2008, pp. 17-45.

mos de colaboración existentes o que se considere conveniente crear. En ese sentido constituirá el marco general de las distintas formas de colaboración y de participación entre la Generalitat y el Estado, tanto cuando se trate de formas previstas de participación como en el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos de colaboración para las respectivas políticas públicas (art. 183.1 EAC). Realmente esta tarea es muy importante, dada la actual dispersión de la colaboración entre las Consejerías y los Ministerios, pero surgen dudas sobre la posibilidad de que la Comisión pueda realizarla, si no hay una autoridad superior (sólo podría ser el respectivo Presidente) que fuerce la coordinación entre Consejeros y entre Ministros. Aún en el Estado la función de coordinar la colaboración esta encomendada al Ministerio de Administraciones Públicas, aunque encuentre dificultades para realizarlo, pero en la mayoría de Comunidades Autónomas no existe una previsión paralela.

El segundo apartado incluye varias funciones que, constituyendo también formas de colaboración entre la Generalitat y el Estado, se caracterizan por la materia-función y sobre las cuales se otorga a la Comisión potestades superiores al conocimiento e intercambio de informaciones porque se dice que podrá «deliberar, realizar propuestas y, si es conveniente, adoptar acuerdos» en los siguientes supuestos:

A) Los proyectos de ley que incidan «singularmente» en la distribución de competencias entre la Generalitat y el Estado, de forma que no se pretende establecer una comunicación general de los proyectos de ley, ni siquiera de todos los proyectos del Estado que incidan en la distribución de competencias sino de aquellos que afecten de manera destacada o particular a Cataluña.

B) La política económica general del Gobierno en lo que afecte «singularmente» a los intereses de Cataluña y a las competencias sobre las que le corresponda a la Generalidad su desarrollo y ejecución. Por una parte, se establece una limitación semejante a la anterior al referirse sólo a los asuntos que afecten en particular a Cataluña, pero por otra parte esa afectación se predica en el sentido más amplio porque no sólo se producirá cuando haya competencias formalmente afectadas sino también cuando las decisiones del Estado puedan incidir en los meros intereses de Cataluña.

C) La colaboración entre la Generalitat y el Estado –de nuevo– en cuanto puedan mejorarse su realización y se contribuya a un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común. Su inclusión podría explicarse porque en este caso se admite una función mayor (deliberar, realizar propuestas y adoptar acuerdos, en su caso) pero resulta esencialmente repetitiva.

D) Los conflictos de competencia y la propuesta de medidas para resolverlos, a los que ya se ha hecho referencia.

E) La evaluación de los mecanismos de colaboración establecidos entre la Generalitat y el Estado y su posible mejora, que vuelve a ser una repetición.

F) La propuesta de relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en las que la Generalitat podrá designar representantes, de acuerdo con el punto ya examinado (referido al art. 182), así como las modalidades y las formas de esta representación. Este apartado tiene

una concreción parcial en la Disposición Final Cuarta que encarga a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales la relación de las entidades mencionadas en el 182 para que realice tal listado en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Estatuto.

Los últimos apartados se refieren al seguimiento de la política europea para garantizar la participación de la Generalitat, así como de la acción exterior del Estado que afecte a sus competencias. Finalmente, se contiene una cláusula de cierre que permite a la Comisión abordar todas las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

El art. 183 EAC se cierra con algunas disposiciones de estructura y funcionamiento, algunas ya mencionadas, que ponen de relieve la importancia que se pretende dar al órgano: además de la Secretaría Permanente puede crear las Subcomisiones y los Comités que considere convenientes, elabora una memoria anual dirigida a los dos gobiernos y se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo pida una de las partes. Adoptará un reglamento interno por acuerdos de las dos partes.

La rápida puesta en marcha y el funcionamiento de la Comisión Bilateral ha respondido a un impulso tan fuerte como su previsión estatutaria. Se constituyó en la reunión celebrada el 26 de febrero de 2007 y uno de sus primeros acuerdos fue asumir la sucesión de la anterior Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña que había funcionado desde 1987.

El Reglamento fue aprobado en la segunda reunión que tuvo lugar en abril del 2007. Estará integrada por 6 miembros por cada parte, que tendrán nivel de Secretario de Estado-Subsecretario y equivalente, y que se realizarán dos reuniones al año, como mínimo. Se organizan 4 subcomisiones:

- Seguimiento normativo y prevención de conflictos (que tiene encomendado la negociación de los conflictos del art. 33 LOTC),
- Cooperación y colaboración,
- Infraestructuras y equipamientos
- y Asuntos Europeos y acción exterior.

En estas reuniones también se ha tratado el impulso de futuros traspasos, así en reunión de abril se crearon ponencias mixtas para preparar los correspondientes a la desclasificación de los aeropuertos de Girona, Reus y Sabadell y a la aplicación de beneficios fiscales a fundaciones, entre otros servicios, de forma que podría considerarse que sin perjuicio de las funciones tradicionales de la Comisión de Traspasos las tareas que faciliten su realización son asumidas por esta Comisión.

En la función de mejorar las relaciones de colaboración destaca la decisión de la Comisión Bilateral que impulsa el cumplimiento del informe preceptivo a toda una serie de ámbitos previstos en el nuevo Estatuto como transportes, energía, etc., así como a estudiar una solución para la duplicidad de los servicios meteorológicos en Cataluña.

Además, están previstas en el Estatuto dos Comisiones sectoriales: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 210 EAC), que ha sido constituida en febrero de 2007, y la Comisión sobre Inversiones y Equipamientos (Disposición Adicional 3ª) fue constituida en abril de 2007.

Los demás Estatutos reformados en 2006-2007 siguen a grandes rasgos la tendencia de contemplar expresamente una colaboración bilateral con el Estado, pero con diferencias en la extensión y densidad de su previsión. Andalucía regula una Comisión Bilateral de Cooperación entre el Gobierno andaluz y el estatal en el art. 220, casi en los mismos términos que el Estatuto catalán, además de prever su intervención en la regulación de varias competencias, también de forma semejante al catalán. El Estatuto de la Comunidad Valenciana, no contempla un órgano equivalente, y el de las Islas Baleares sólo establece una Comisión Mixta de Economía y Hacienda para este ámbito (arts. 125-126 EAIBal) que ya tenía un precedente en el Estatuto de 1983. A su vez los Estatutos de Aragón (art. 90) y de Castilla y León (art. 59) se sitúan en una posición intermedia, mencionando expresamente una Comisión Bilateral de Cooperación y regulando sus funciones de manera más concisa que los Estatutos catalán y andaluz, aunque sin diferencias sustanciales.

Las Comisiones Bilaterales en 2008

En Cataluña, durante 2008 la Comisión Bilateral ha tenido dos reuniones plenarias, en enero y en julio, abordando diferentes temas, que se asignaron a las subcomisiones creadas para su mejor estudio. En todo caso, la Comisión adquiere gran relieve en los medios de comunicación y transmite una voluntad de desarrollar rápidamente el Estatuto. En algunas reuniones han participado hasta tres Consejeros del gobierno catalán y la Ministra de Administraciones Públicas y dos Secretarios de Estado del gobierno central, lo que proporciona a la Comisión una composición de perfil político muy alto.

Por una parte, se han tratado los problemas de los traspasos pendientes, algunos con una dinámica muy específica (ferrocarriles de cercanías y becas), y otros con la dificultad de la novedad competencial, como la inspección de trabajo y la primera autorización de trabajo de los inmigrantes que tienen, en ambos casos un complicado encaje técnico con las funciones que corresponden al Estado, precisando cierto tiempo para su estudio. Cuando se llegue a una solución adecuada, se supone que intervendrá la Comisión Mixta de Traspasos para realizar formalmente la transferencia del servicio. También se han abierto ponencias para estudiar el posible traspaso de otros servicios, mucho menos importantes. También se han alcanzado varios acuerdos sobre normas publicadas para evitar el conflicto de competencias.

En el apartado de informes se ha propuesto la formación de un grupo de trabajo sobre las subvenciones en las materias en que la Generalitat tiene competencias exclusivas para prevenir los conflictos que se vienen repitiendo. La Subcomisión de colaboración asume también el estudio de las técnicas más adecuadas en algunas materias como protección civil (seguridad nuclear), agua y obras hidráulicas, investigación, ferias, estadísticas.

Por otra parte, el Gobierno catalán ha presentado su propuesta sobre las inversiones a realizar por parte del Estado en Cataluña en los próximos años, para su debate en la subcomisión de infraestructuras y equipamientos. De forma conjunta con la subcomisión anterior se ha decidido estudiar el desarrollo de los mecanismos de participación en instituciones y organismos del Estado, que el Estatuto recoge pero no resulta fácil de concretar.

La Comisión Bilateral de Cooperación Andalucía-Estado se constituyó en abril del 2007 con tres Subcomisiones (Colaboración, Prevención de conflictos y preparación de traspasos) y un grupo de trabajo sobre la posible metodología a utilizar para analizar las inversiones del Estado en Andalucía. También se prevé la alternancia anual en la presidencia del Ministro y el Consejero andaluz e igualmente las reuniones alcanzan un peso político importante, porque la Ministra va acompañada de uno o más Secretarios de Estado y asisten tres o más Consejeros del Gobierno andaluz.

En una nueva reunión de noviembre del mismo 2007 se alcanzó el acuerdo sobre el ámbito funcional y calendario de traspaso de los aprovechamientos hidráulicos de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. También se alcanzaron acuerdos para evitar conflictos sobre competencias ante el TC, como el conseguido sobre la ley andaluza de servicios ferroviarios.

Por otra parte, las Subcomisiones pueden actuar y alcanzar acuerdos por sí mismas, incluso en materia de conflictos de competencias que según el 33.2.b) LOTC requiere la manifestación de la «Comisión Bilateral de Cooperación». Así, como mero ejemplo, el BOE de 24 de marzo de 2008 publicaba el «Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley andaluza 21/2007 de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía», que efectivamente alcanzó un acuerdo en la posterior reunión de 23/09/2008 de la misma subcomisión de seguimiento normativo.

En Aragón la reunión de constitución se realizó el 09/01/08 bajo la presidencia de la Ministra de Administraciones Públicas y del Vicepresidente del Gobierno aragonés, decidiéndose la creación de cuatro Subcomisiones que se corresponden bastante con las existentes en las Comunidades Autónomas citadas anteriormente: seguimiento normativo y prevención de conflictos; participación en organismos estatales; infraestructuras; y asuntos europeos y acción exterior. También se acordó la alternancia anual de la presidencia, la elaboración del Reglamento de la propia Comisión y el plan de trabajo para los meses siguientes.

La reunión que estaba prevista hacia mediados de año no se realizó, lo que dio pie a que las Cortes de Aragón aprobara una moción, presentada inicialmente por la Chunta y pactada después por PSOE, PAR y IU, instando al Gobierno a solicitar la convocatoria de la Comisión Bilateral y a tratar en ella una serie de asuntos de interés. Ya en el nuevo año (8 de enero de 2009) se realizó efectivamente una segunda reunión de la Comisión Bilateral en la que se aprobó el Reglamento de funcionamiento, la composición (seis miembros por cada gobierno) y el ritmo de reuniones (dos al año). Entre las nuevas actividades destaca la adopción futura de

un protocolo general entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma para la mejora de las infraestructuras y el transporte de viajeros y mercancías, que se irá concretando mediante la firma de sucesivos convenios. Entre estos proyectos destaca el impulso de las líneas ferroviarias que atraviesan el territorio, el corredor Mediterraneo-Cantábrico y la Travesía Central de los Pirineos, así como la mejora de la línea Huesca-Jaca-Canfranc y la continuación de las conversaciones con Francia para desbloquear la reapertura de la línea Canfranc-Pau. La Comisión Bilateral también ha decidido impulsar la construcción de los embalses laterales en el sistema de riegos del Alto Aragón, que supondría un compromiso de financiación estatal plurianual de unos 500 millones de euros.

En Castilla y León la constitución de la Comisión Bilateral se realizó el 10 de julio de 2008 con el mismo tipo de acuerdos que se han examinado en las otras Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos y han previsto este tipo de comisión. Así se ha acordado la creación de Subcomisiones muy parecidas a las examinadas y se ha previsto la redacción del Reglamento y el carácter alternativo de la Presidencia.

El papel de las Comisiones Bilaterales anteriores

En todas las Comunidades Autónomas, continúan funcionando específicamente para evitar conflictos de competencias, de forma muy activa en Canarias (Ley canaria de Cuerpo de Policía, Ley estatal de Hidrocarburos, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, etc.) pero también en otras Comunidades Autónomas.

A mediados de año tuvo lugar un debate sobre carácter de la Comisión Bilateral en las Comunidades que no han creado el nuevo estilo de Comisión que fue iniciado por el Vicepresidente de la Junta de Galicia, Anxo Quintana, al proponer que se reformara el Reglamento para convertirla en un órgano de relación bilateral general, comparándolo expresamente con la que tiene Cataluña, de forma que pudiera participarse en el debate sobre la financiación o en el seguimiento de las grandes obras de infraestructura. La Ministra Elena Salgado se opuso a esta pretensión, al menos en el calendario inmediato, porque la actual debe centrarse en los traspasos de competencias pendientes y en otras cuestiones competenciales. El mismo Presidente de la Junta manifestó que el cambio de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado debe seguir lógicamente a la reforma del Estatuto.

Las Conferencias de Presidentes

En su momento se recogió en el Informe correspondiente la importancia de la iniciativa de Rodríguez Zapatero en 2004 al convocar a todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas para intercambiar opiniones sobre los asuntos importantes del país, en una reunión equivalente a las Conferencias de Presidentes de otros sistema federales, en unas reuniones que se prefiguraban como anuales y sin normativa previa que las encorsetara. Tras la ilusión de una primera reunión a la que asistieron todos los Presidentes autonómicos, se realizaron otras dos

que mostraron ya cierta improvisación, lógica al principio, pero necesitada de corrección después. En la última reunión, a principios de 2007, en esta línea de preparar mejor el trabajo, se adoptó el compromiso de redactar un Reglamento, e incluso se designó a las Comunidades Autónomas que podrían prepararlo, junto con el MAP.

Este sería el momento para introducir otras correcciones como la disminución del entorno excesivamente mediático de la reunión y la creación de un órgano de apoyo que facilite el tratamiento menos partidista posible de los puntos del orden del día, comenzando justamente por este aspecto. Para la siguiente reunión el Presidente del Gobierno había planteado tratar la violencia de género, la mejora del sistema educativo y la lucha contra el cambio climático, además de la propia reglamentación de la Conferencia, pero la celebración de elecciones retrasó la reunión y después el estallido brutal de la crisis económica convertía este punto en tratamiento obligado.

En todo caso, parece que la Conferencia de Presidentes debe realizarse en 2009, porque lo contrario sería una pérdida insustituible de un medio esencial de colaboración en el Estado autonómico, y que debe celebrarse con las condiciones que garanticen un funcionamiento mucho más elaborado del existente hasta ahora.

Mientras, la posible Conferencia horizontal de Presidentes de Comunidades Autónomas

Las reuniones en Zaragoza, Sevilla y Valladolid (éste ya en febrero de 2009) de los Consejeros de las 6 Comunidades que han reformado sus Estatutos (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares) son una novedad muy interesante y positiva en la colaboración del sistema autonómico. En la última reunión han decidido impulsar dos convenios horizontales, sobre permisos de caza y pesca y acogida a las mujeres que han sufrido maltrato (que se tratarán en el próximo Informe), pero además se han dotado de unas normas de funcionamiento que se resumen a continuación y, sobre todo, su dinámica parece orientarse a la creación de una Conferencia Horizontal de Presidentes, que resultaría una novedad muy positiva para el sistema autonómico.

Las «Normas de funcionamiento de los Encuentros de Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de autonomía» aparecen como fruto de la reunión en Zaragoza de Consejeros de Presidencia o de Gobernación de las Comunidades Autónomas citadas (por Aragón el Vicepresidente), que acuerdan seguir reuniéndose por las perspectivas de colaboración que abren los nuevos Estatutos.

Las propias *Normas* definen estas reuniones como un instrumento de cooperación horizontal para el desarrollo de los Estatutos y para una mayor cohesión del Estado autonómico, que tiene como fin la puesta en común de los asuntos que les afecten o interesen, el intercambio de información y configurar las líneas de actuación que puedan conducir a la firma de convenios u otros instrumentos de colaboración para el mejor ejercicio de sus competencias.

Aunque se integra por las seis Comunidades Autónomas que han reformado

sus Estatutos la ampliación a otras Comunidades Autónomas se producirá cuando estas manifiesten su voluntad, tras la reforma de sus Estatutos o bien por acuerdo de ampliación de las integrantes.

El orden del día de las reuniones será abierto y se comunicará al menos con diez días de antelación, pudiendo en todo caso incorporarse puntos nuevos, entre la fecha de la convocatoria y la comunicación del orden del día. Los encuentros serán a puesta cerrada, se convocarán de una reunión para la siguiente y tras la reunión la Comunidad Autónoma convocante elaborará un resumen de los asuntos tratados y de los acuerdos adoptados.

Los acuerdos se adoptarán por unanimidad y no generan vinculación jurídica (sic). Las actuaciones en que se materialicen tendrán la vinculación que corresponda según las normas que los habiliten. Es posible alcanzar acuerdos solo entre dos o más Comunidades Autónomas. La incorporación de otras Comunidades Autónomas en este caso debe estar prevista o ser aceptada por las Comunidades Autónomas que lo acordaron.

Mientras no se forme un órgano permanente, el impulso de los acuerdos de cada reunión corresponde a la tríada formada por los responsables de la Comunidad Autónoma que convoca, más los del encuentro anterior y los del encuentro siguiente. De todas formas un representante por cada Comunidad Autónoma realizará las funciones de relación y comunicación entre ellas, para preparar las reuniones e impulsar los acuerdos. Se podrán crear grupos de trabajo para asuntos específicos y también se podrán realizar reuniones sectoriales.

La modificación de estas normas se puede realizar a iniciativa de cualquiera de las Comunidades Autónomas integrantes pero requiere la unanimidad para su aprobación.

ANEXO 1

CONFERENCIAS SECTORIALES*

(Orden cronológico de constitución)

CONFERENCIA	Ley de creación	Fecha de constitución o primera reunión	Fecha de aprobación del Reglamento actual
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas	Ley Orgánica 8/1980 (art. 3.1)	01/07/1981	20/08/1981, modificaciones 29/07/1983, 29/11/00 y 27/07/01, 23/06/04 y 7/04/06
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural		28/07/1983	13/12/1995, modificaciones 20/09/1999, 24/09/01 y 15/04/02
Conferencia Sectorial de Turismo		06/07/1984	19/12/1995, modificaciones 25/06/96, 5/12.2000 y 21/10/04
Conferencia Sectorial de Plan Nacional sobre Drogas		11/04/1985	09/03/1998
Conferencia Sectorial de Educación	Ley Orgánica 8/1985 (art. 28)	25/11/1986	22/07/1999
Conferencia Sectorial de Consumo	Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, texto refundido aprobado por Real Decreto-ley 1/2007 (art. 40 y 41)	12/01/1987	10/11/1997
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud	Ley 16/2003 (art. 69.1)	07/04/1987	20/12/1993, modificación 15/07/1996
Conferencia Sectorial de Vivienda		19/10/1987	Carece de Reglamento de funcionamiento
Conferencia Nacional de Transportes	Ley 16/1987 (art.9.1)	14/06/1988	20/12/1988
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente		29/11/1988	27/02/1995

Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas	Ley 2/1997	22/12/1988	05/06/1997
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales		20/03/1990	26/07/1990, modificación 23/06/1997
Conferencia Sectorial de Cultura		16/11/1992	4./06/05
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio		10/03/1993	Carece de Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial de Industria y Energía		14/04/1993	20/01/1994
Conferencia Sectorial de Pesca		29/09/1994	16/04/1996, modificaciones 20/09/1999 y 15/04/2002
Conferencia Sectorial de la Mujer		13/02/1995	16/09/1997
Conferencia Sectorial de Comercio Interior		08/05/1995	Carece de Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales	Creada por acuerdo de las partes con anterioridad y posteriormente contemplada en las Leyes 42/1997 (art. 16) y 56/2003 (art. 7), así como en Real Decreto 1722/2007 (arts. 5, 6 y 7)	23/07/1996	08/04/1997
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)		14/05/1997	Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial del Juego		05/05/1999	05/05/1999
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia		23/10/1999	23/10/1999
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial	Ley 33/2003 (art. 184)	Sin datos	Sin datos

CONFERENCIA	Ley de creación	Fecha de constitución o primera reunión	Fecha de aprobación del Reglamento actual
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	Ley 27/1992 (art. 87.4) y R.D. 1217/2002	Constituida	Esta previsto un Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial de Administración Pública	A partir de mayo de 2007 regulada por la Ley 7/2007 (art. 100.1)	17/12/2003	Esta previsto un Reglamento de funcionamiento
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud	Ley 16/2003, de 28 de mayo, (art. 35). Real Decreto 892/2006, de 21 de julio, que modifica el Real Decreto 182/2004, de 30 de enero.	16/06/2004	Sin datos
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL)	Leyes 7/1985 y 57/2003 (art. 120 bis)	17/01/2005	Está previsto un Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología		24/02/2005	Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento
Consejo de Política de Seguridad	Ley Orgánica 2/1986 (art. 48)	28/02/2005	Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento
Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información		26/10/2005	Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento
Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	Ley 39/2006 (art. 8.1)	22/01/2007	Esta previsto un Reglamento de funcionamiento.
Conferencia General de Política Universitaria	Ley 4/2007 (art. 27 bis)	04/06/2007	Esta previsto un Reglamento de funcionamiento.
Conferencia Sectorial del Agua		No constituido	
Conferencia Sectorial de la Inmigración		No constituido	

Fecha última actualización: marzo de 2008

* Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de Desarrollo Autonómico, página web: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist/parrafo/0/document_es/CONF_SE

ANEXO 2

CONFERENCIAS SECTORIALES TOTALES 1981 / 2007

CONFERENCIA	Total 81/91	Total 92/07	Totales
CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0	4	4
CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS	5	45	50
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES	0	2	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	29	94	123
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	0	74	74
CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA	0	35	35
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA PESQUERA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	0	44	44
CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA	4	12	16
CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	25	40	65
CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL *	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN	13	39	52
COMISIÓN DE COORDINACIÓN DEL CONSEJO DE			
COORDINACIÓN UNIVERSITARIA **	44	69	113
CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA	0	3	3
CONFERENCIA SECTORIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	0	4	4
CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES	5	7	12
COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO	0	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y ENERGÍA	0	8	8
CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO	2	15	17
CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR	0	12	12
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	0	13	13
CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	0	2	2

CONFERENCIA	Total 81/91	Total 92/07	Totales
CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO	0	1	1
CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD	0	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	0	15	15
CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE	4	36	40
CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA *	0	0	0
CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	26	55	81
CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO	5	20	25
CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	7	14	21
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LABORALES	0	36	36
CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES	4	34	38
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA MUJER	0	21	21
CONSEJO TERRITORIAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	0	5	5
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA INMIGRACIÓN *	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO	3	23	26
TOTAL	**176**	**785**	**961**

* Pendiente de constituirse

** Se suprime al crearse la Conferencia General de Política Universitaria (Ley Orgánica 4/2007) *(Fecha última actualización: 06-02-2008)*

ANEXO 3

CONFERENCIAS SECTORIALES· REUNIONES EN LOS AÑOS 2007 Y 2008

CONFERENCIA	Total 2007	Total 2008
CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0	0
CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS	0	1
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	6	4
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	10	11
CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA	2	2
CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA PESQUERA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS	7	6
CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA	2	2
CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	4	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL *	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN	1	1
CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA	3	3
CONFERENCIA SECTORIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	0	0
CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES	0	0
COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y ENERGÍA	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO	1	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR	1	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	1	0
CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO	0	0
CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD	0	0

CONFERENCIA	Total 2007	Total 2008
CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	2	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE	2	1
CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA *	0	1
CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	4	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO	3	1
CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	1	2
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LABORALES	4	3
CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA MUJER	1	1
CONSEJO TERRITORIAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	5	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA INMIGRACIÓN *	0	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO	3	2
TOTAL REUNIONES	65	50

* Pendiente de constituirse

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de Desarrollo Autonómico, página web: http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/ Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/0/document_es/Conf_Sect_Reun_2007.pdf

Las referencias para el 2008 son provisionales puede que haya realizado alguna reunión que encuentre un reflejo en el *Informe*.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Montserrat Bassols

Introducción

El debate sobre la reforma del sistema de financiación ha ocupado un año más un lugar preferente en las prioridades de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista económico y financiero, sin que hayan llegado a buen puerto las sucesivas propuestas planteadas a lo largo del ejercicio desde el Gobierno central. El incumplimiento del horizonte temporal previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha venido acompañado de una dialéctica de discusión en la que, como había sucedido en anteriores reformas, se han arbitrado fórmulas de negociación de carácter bilateral (en la línea auspiciada por el citado Estatuto catalán) y de carácter multilateral a través de los foros tradicionales de expresión, y singularmente del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En cualquier caso, el documento presentado por el Ministerio de Economía y Hacienda a finales del año 2008 sigue siendo todavía muy genérico y, aunque ha introducido algunos de los criterios básicos que finalmente pueden orientar la solución (sistema de fondos específicos, incremento de la participación autonómica en los tributos cedidos, aumento de la capacidad normativa sobre los mismos, etc.), el cierre del proceso aún parece quedar lejos. Sigue abierto pues el debate sobre la reforma, y algunos de los ejes fundamentales de la misma (precisión del marco tributario, determinación de los mecanismos de solidaridad, relaciones de bilateralidad/multilateralidad en la aprobación y en la evolución posterior del modelo, etc.) requieren todavía de una específica concreción tanto en términos cuantitativos, como cualitativos. En cambio, la publicación, a mitad de año, de las balanzas fiscales, durante tanto tiempo reclamadas, pasó con más pena que gloria y parece haber desaparecido del escenario de las discusiones.

Desde la perspectiva normativa, el año 2008 ha transcurrido con normalidad. Todas las Comunidades Autónomas han aprobado a finales del 2008 sus leyes de presupuestos para el año 2009 y buena parte de ellas se han visto acompañadas de las tradicionales leyes de medidas fiscales y administrativas, junto con leyes de contenido específicamente tributario. No obstante, la producción normativa no ha sido ajena al contexto de crisis económica del año 2008, lo que ha propiciado, por otra parte, la aparición de algunos fenómenos dignos de mención. En el ámbito presupuestario se detecta, en efecto, la proliferación de medidas orientadas claramente a afrontar la situación económica y, en particular, medidas de activación económica y de apoyo y fomento de la pequeña y mediana empresa y de sectores en crisis, lo que ha generado actuaciones urgentes en algunos casos, articuladas mediante la figura del Decreto-ley en aquellas Comunidades Autónomas que, tras las reformas estatutarias, disponen de este instrumento normativo.

En el ámbito estrictamente tributario hay que destacar, sin duda, la Ley gallega de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones, planteada en la línea de laminación progresiva de dicho impuesto que en años anteriores habían experimentado ya otras Comunidades, y una actuación normativa, tanto en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, como en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, cada vez más centrada en la introducción de deducciones y de reducciones vinculadas a la adquisición de la vivienda habitual y operaciones complementarias o conexas, y que coincide con una muy notable caída en la recaudación de los impuestos vinculados a la vivienda y, aunque en menor medida, en la de los impuestos vinculados al consumo. En el mismo ámbito, pero desde la perspectiva organizativa, hay que destacar la creación de las Agencias Tributarias de Cantabria y de Islas Baleares, ésta última derivada de sus previsiones estatutarias.

La actividad legislativa estatal ha sido este año muy menor y, más allá de la Ley de Presupuestos Generales para el ejercicio 2009, sólo cabe mencionar la aprobación de la ley por la que se ha suprimido el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, se ha generalizado el sistema de devolución mensual en el impuesto sobre el valor añadido y se han introducido otras modificaciones en la normativa tributaria, además de las actuaciones urgentes, a través de Decreto-ley, para impulsar también la actividad económica y, singularmente, para crear los fondos estatales de inversión local y para la dinamización de la economía y el empleo.

El estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera se divide, como es habitual, en tres apartados. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y gastos de las leyes de presupuestos para el año 2008 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos aprobadas para el ejercicio 2009, las leyes de acompañamiento y las leyes específicamente tributarias, así como el resto de normas de carácter presupuestario o financiero. En el tercero y último, se comentan los datos de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2006.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2008

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el 2008 alcanzó la cifra de 173.261 millones de euros. A efectos de lograr una interpretación homogénea hay que deducir de este importe las cifras relativas a la intermediación financiera local y a las ayudas a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común, ya que son operaciones en las que las Comunidades Autónomas ejercen un mero papel de intermediación de cobros y pagos y, además, no todas ellas las incluyen en sus presupuestos. Una vez deducidos estos importes, el total de los presupuestos aprobados para el año 2008 es de 161.976 millones de euros, lo que supone un 8% más que las previsiones para el 2007, representando un peso sobre el PIB del 15,4% y una cifra de 3.521 euros per cápita. El detalle de las cifras relativas a cada una de las Comunidades Autónomas puede seguirse en el ANEXO I de este Informe, que incluye los cuadros de ingresos y gastos y la cuenta financiera correspondiente.

Con respecto a las tasas de crecimiento de los presupuestos de las distintas Comunidades Autónomas, no existe ningún tipo de particularidad a destacar derivada de una posible falta de homogeneidad en las comparaciones de los presupuestos del ejercicio 2008 con el 2007. Por lo tanto, los diferenciales de crecimiento entre Comunidades Autónomas se deben exclusivamente a las distintas decisiones de gasto y previsiones de ingresos.

En términos de presupuesto por habitante, el conjunto de Comunidades Autónomas presenta un total de 3.521 euros per cápita. En las Comunidades Autónomas de régimen común se observa una dispersión que oscila entre los 4.525 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los 2.810 euros por habitante de la Comunidad Valenciana. Esto significa que en relación a la media de las Comunidades Autónomas de régimen común, la Comunidad de Extremadura presenta un presupuesto que es un 32% superior a la media, mientras que la Comunidad Valenciana se sitúa un 18% por debajo de la misma. En cuanto a las Comunidades forales, hay que tener en cuenta que la elevada cifra de la Comunidad de Navarra, con 6.910 euros por habitante, incluye importes que se deben específicamente al hecho de ser uniprovincial y asumir también el papel de Diputación Foral, incluyendo en su presupuesto la aportación o cupo que se transfiere al Estado.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos, respectivamente, así como la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

Estado de ingresos

La estructura de los presupuestos de ingresos de las Administraciones autonómicas viene determinada, principalmente, por el modelo de financiación autonómico que corresponda a la Comunidad y por las características socioeconómicas de las mismas. Ello conduce a un análisis que debe distinguir entre los dos grandes grupos de Comunidades Autónomas –*régimen común* y *régimen foral*– para analizar, dentro de cada grupo, las diferencias que puedan derivar de las particularidades de cada Comunidad.

Para el conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común, los ingresos tributarios representan un 59,7% de los recursos, mientras que las transferencias aportan un 36% de estos recursos. Dentro de los tributos, los impuestos indirectos son los que tienen un peso más importante, del 36,7% del total. Esta estructura de financiación es muy distinta entre las Comunidades Autónomas, ya que el peso relativo que tienen los tributos depende, básicamente, del nivel de renta de la Comunidad. Las Comunidades Autónomas con mayores niveles de renta per capita tienen unos recursos que dependen en mayor grado de los ingresos tributarios y, en consecuencia, los recursos recibidos vía transferencias tienen un peso relativo inferior. Esto es así debido, principalmente, a que el sistema de financiación vigente desde el año 2002 asigna el rendimiento que corresponde a cada Comunidad en los diversos tributos y es la Administración central, a través del fondo de suficiencia, la que garantiza la cobertura de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas que no obtengan recursos tributarios suficientes.

Para el año 2008, se observa que las Comunidades Autónomas de régimen común con un peso relativo de los tributos más elevado son: Madrid (un 89,4% de sus ingresos proceden de tributos), Islas Baleares (con un 79,6%), Cataluña (con un 73,4%) y la Comunidad Valenciana (con un 67,1%). Lógicamente, estas mismas Comunidades Autónomas son las que presentan el peso relativo de las transferencias inferior.

En el otro lado se encuentra el grupo de Comunidades Autónomas que se financian principalmente a través de transferencias. Hay que destacar aquí Extremadura (un 64,8% de sus ingresos proceden de transferencias), Canarias (con un 56,7%), Galicia (con un 54%) y Castilla-La Mancha (51,1%). Además del efecto del fondo de suficiencia, este grupo de Comunidades Autónomas, al situarse entre las de un nivel de renta per cápita inferior a nivel europeo, también reciben recursos del Fondo de Compensación Interterritorial de parte del Estado, y son las principales beneficiarias de los fondos procedentes de la Unión Europea.

En términos de porcentaje sobre el PIB, en el conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común el peso de los ingresos tributarios es del 9,1%. Este porcentaje, excepto para la Comunidad de Canarias que tiene un régimen especial, es muy similar entre las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas de régimen foral, por otro lado, se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es diferente en las dos Comunidades, al ser las Diputaciones Forales las que gozan del sistema de concierto económico con el Estado. En el País Vasco son las tres Diputaciones forales las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos, pagan el cupo al Estado y transfieren los recursos a la Comunidad Autónoma; mientras que en Navarra, al ser uniprovincial, es la misma Comunidad la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Según las previsiones para el año 2008, la Comunidad de Navarra se financia en un 96,5% vía tributos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia en un 96,3% vía transferencias, básicamente procedentes de las distintas Diputaciones forales de su territorio que, a su vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas Diputaciones Forales.

No obstante, hay que recordar aquí que aunque las Comunidades de régimen común pueden llegar a presentar un peso de los ingresos tributarios en el presupuesto similar al de las Comunidades Forales, las primeras solamente disponen de una cierta capacidad normativa sobre sus ingresos impositivos (principalmente en los impuestos directos y en transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados), mientras que las Comunidades Forales disponen de un mayor margen de capacidad normativa sobre los impuestos concertados.

Por último, de entre las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2007 es destacable el peso sobre el total de recursos que representan en las Islas Baleares (12,4%), Cataluña (7,7%) y en Galicia (4,4%). En cambio, Navarra, como es ya habitual, no prevé realizar operaciones de endeudamiento igual como en ejercicios anteriores.

Estado de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2008 se realiza separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, los gastos de capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

En conjunto, y para las Comunidades Autónomas de régimen común, los gastos de funcionamiento representan prácticamente la mitad de los gastos previstos (49,8%). A continuación, y por orden de importancia, se encuentran las transferencias corrientes, con un peso relativo del 25,6%, y los gastos de capital, que representan el 19,6% del total de gasto. La carga financiera de la deuda abarca el 3,8% del total. Estos porcentajes son muy distintos entre Comunidades Autónomas, tal como puede observarse al analizar las cifras aprobadas por los distintos parlamentos autonómicos.

Como ya se ha indicado en éste y en anteriores *Informes*, aunque, en grandes cifras, el nivel competencial de las Comunidades Autónomas está prácticamente homogeneizado, sin embargo, no debe olvidarse que en algunos casos existen competencias específicas para determinadas Comunidades Autónomas. Ello no obstante, en la medida que dichas diferencias no son suficientemente relevantes no van a considerarse en el análisis.

Dentro del grupo de Comunidades Autónomas de régimen común y, en términos per cápita, destacan los gastos previstos por las Comunidades Autónomas de Extremadura (4.525 euros/hab.), Cantabria (4.139 euros/hab.) y La Rioja (4.097 euros/hab.). Estas cifras contrastan con los importes de la Comunidad Valenciana (2.810 euros/hab.), de Madrid (3.027 euros/hab.) y de Islas Baleares (3.102 euros/hab.).

Los gastos de funcionamiento de las Comunidades Autónomas de régimen común representan un 49,8% de los presupuestos, lo que en términos per capita se traduce en 1.703 euros/hab. Excepto para la Comunidad de Murcia, estos gastos representan alrededor de la mitad del presupuesto de cada Comunidad. Debido a la provisión de los servicios sanitarios a través de empresas públicas, los gastos de funcionamiento de la Comunidad de Murcia son menores, ya que la provisión de la sanidad consta en el capítulo de transferencias corrientes.

En segundo lugar, cuantitativamente, se sitúan las transferencias corrientes, con un peso de un 25,6% del presupuesto del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común. Además de la importancia que tienen estos gastos en la Comunidad de Murcia, tal como se ha indicado en el párrafo anterior, estos gastos oscilan entre la previsión de Extremadura (1.013 euros/hab.) y la de Castilla y León (698 euros/hab.)

Siguen en importancia cuantitativa los gastos de capital previstos: un 19,6% en el conjunto de los presupuestos de Comunidades Autónomas de régimen común que oscila entre el 10,1% que representan en el presupuesto de Cataluña y el 27,2% de Extremadura. En términos per capita, las Comunidades que prevén unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Castilla y León (con 1.155 euros/ha-

bitante), Cantabria (con 977 euros/habitante), Galicia (con 974 euros/habitante), Aragón (con 915 euros/habitante) y Andalucía, (con 911 euros/habitante). Hay que señalar que estas comunidades son beneficiarias de los fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, lo que les aporta recursos para financiar específicamente proyectos de inversión.

En lo que se refiere a las Comunidades de régimen foral, sus gastos previstos son de 6.910 euros/hab. para Navarra y de 4.596 euros/hab. para la Comunidad del País Vasco. Hay que recordar aquí, sin embargo, la imposibilidad de establecer una comparación con las Comunidades Autónomas de régimen común e incluso la de establecer una comparación entre las dos comunidades forales. Navarra es la Comunidad con un presupuesto más elevado que en parte, se explica por la consideración de determinados gastos (pago de la aportación al Estado, financiación de los municipios, gestión de los tributos concertados etc.).

Por último, respecto a la carga financiera de la deuda, si bien en términos relativos los importes previstos tienen poca relevancia en el conjunto del presupuesto, se observan previsiones con notables divergencias en términos poblacionales. Por ejemplo, en Galicia se prevé una cifra de 223 euros por habitante mientras que en Murcia las previsiones son de 37 euros por habitante.

Cuenta financiera

La cuenta financiera que deriva de los presupuestos de ingresos y gastos permite obtener diferentes variables que muestran la situación financiera de cada Comunidad Autónoma, desde el ahorro corriente a la necesidad de financiación pasando por el déficit no financiero.[1]

El ahorro corriente previsto por el conjunto de Comunidades Autónomas para el 2008 tiene un peso de un 72% como fuente de financiación de los gastos de capital, el mismo porcentaje que en las previsiones del año anterior. Sin embargo, este porcentaje es muy distinto entre Comunidades Autónomas. Las Comunidades forales son las que tienen más capacidad de ahorro, con un 81,7% de sus gastos de capital, mientras que en el conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común este porcentaje es del 71%.

Con relación a los ingresos de capital, en conjunto, financian un 27% de todos los gastos de capital, destacando las Comunidades de Asturias y Extremadura donde este porcentaje es del 52,7% y del 50,5%, respectivamente. Estos por-

1. El ahorro corriente es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza y mide la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para la financiación de los gastos de capital.

El déficit no financiero se obtiene como resultado de añadir al ahorro corriente la diferencia entre los ingresos y los gastos de capital y muestra el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital.

En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, los ingresos de capital y el déficit no financiero.

centajes contrastan con los correspondientes a las Comunidades Autónomas de Baleares y Cataluña, que son, respectivamente, del 4,9% y del 9,6%.

Por otro lado, los presupuestos autonómicos para el 2008 presentan en conjunto una previsión de déficit no financiero de 319,3 millones de euros, lo que supone un 1% de los gastos de capital. Concretamente, ocho Comunidades Autónomas prevén déficit no financiero, cuatro prevén equilibrio presupuestario y cinco prevén superávit no financiero. Entre las Comunidades Autónomas con previsión de déficit, Islas Baleares, Cataluña, y La Rioja, presentan un peso significativamente importante del déficit en la financiación de los gastos de capital: de un 50,8%, de un 15,4% y de un 11,7%, respectivamente.

Sin embargo, y como ya hemos venido indicando en Informes anteriores, hay que tener en cuenta dos aspectos relevantes. En primer lugar, que se trata de previsiones de los ingresos y gastos a realizar, lo que significa que no son los importes efectivamente liquidados. En segundo lugar, que el ámbito de consolidación de los datos del presente *Informe* (la Administración de cada Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y sus entidades gestoras de la Seguridad Social) no coincide con la definición de Administración Pública de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es la que debe seguirse para valorar el cumplimiento de las leyes vigentes en materia de estabilidad presupuestaria.

Normativa presupuestaria y financiera aprobada durante el año 2008

Leyes de presupuestos para el 2009

Todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2009.

En el capítulo dedicado a la fijación de las retribuciones del sector público, nuevamente se aprueba, ya sea directamente, ya sea por remisión a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el incremento retributivo de los altos cargos y del conjunto de los trabajadores del sector público –del 2%, igual que en los ejercicios anteriores–. Estas previsiones se suelen acompañar, como en ejercicios precedentes, de la creación de determinados fondos complementarios de acción social en algunas Comunidades o de fondos adicionales de modernización y mejora de la función pública. Cabe destacar, no obstante, en este apartado que, ya sea directamente (por ejemplo, en el caso de Cataluña) o por remisión a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, algunas Comunidades han excluido del incremento retributivo a los altos cargos.

En relación con el apartado de normas y procedimientos de gestión presupuestaria, además de la regulación de materias como subvenciones, se siguen incluyendo disposiciones claramente organizativas o de procedimiento y regulaciones referentes a los distintos fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos, así como determinadas regulaciones sobre gestión de las ayudas de los fondos europeos. Destaca, en particular, este año la presencia en algunas leyes de presupuestos (en Andalucía, en Cantabria, en Extremadura, en Galicia) de determinadas normas sobre contratación pública, que

otras Comunidades han incluido en algunas leyes de acompañamiento, para proceder a determinadas adaptaciones puntuales de la normativa autonómica a la Ley estatal de Contratos del Sector Público, aprobada el año 2007, pero que entró en vigor el 30 de abril de 2008.

Como en ejercicios anteriores, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, la ley andaluza ha vuelto a autorizar al Gobierno para incrementar el límite de endeudamiento fijado en la propia ley en el supuesto de que por el Gobierno del Estado se revisara el objetivo de estabilidad presupuestaria y, además, ha previsto un endeudamiento específico para la financiación de la Agencia Tributaria de Andalucía. En el mismo apartado, hay que destacar que, como en leyes anteriores, la Comunidad de Madrid no incluye ninguna autorización de avales.

En el capítulo de normas tributarias, diversas Comunidades (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana o Galicia) incluyen normas sobre tributación medioambiental, mientras que otras Comunidades (Extremadura y, de nuevo Galicia) incorporan determinadas disposiciones en relación con otros tributos propios y también con diversos tributos cedidos. Canarias, en concreto, establece nuevamente la tributación al tipo reducido del Impuesto General Indirecto Canario para vehículos híbridos eléctricos de baja emisión de dióxido de carbono. Todas ellas se examinarán en el apartado de este Informe dedicado a las leyes tributarias.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las Comunidades incrementan los importes exigibles en el 2008 para el 2009 en un 2%, salvo Asturias y La Rioja (con incrementos superiores) e Islas Baleares (cuyo incremento se vincula al del IPC).

Hay que destacar también que, como en ejercicios anteriores, Cantabria no Incluye normas tributarias en su Ley de presupuestos para el 2008.

Del resto de contenidos de las leyes presupuestarias merecen atención las disposiciones sociales (sobre el ingreso mínimo de inserción, salario social básico y sobre actuaciones de solidaridad, cooperación al desarrollo y ayuda a países desfavorecidos) que aparecen en algunas de ellas. Asimismo, y en el ámbito laboral, la ley cántabra reitera la prohibición de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales de las respectivas Administraciones.

Un apartado novedoso en las Leyes de presupuestos para el año 2009 lo constituye la inclusión de medidas de activación económica y de fomento ante la crisis económica. Destaca en este apartado, por ejemplo, la Ley andaluza, en la que se crean determinados fondos sin personalidad jurídica (fondos de apoyo a las PYME turísticas y comerciales y de apoyo a las PYME de industrias culturales, fondo para la internacionalización de la economía andaluza, fondo de contingencias de operaciones financieras a sectores productivos) y se establece la regulación de los fondos de cartera al amparo de las iniciativas europeas JEREMIE y JESSICA. También en Asturias se incluyen disposiciones específicas sobre el Plan del Carbón 2006-2012. Por último, en la Ley del País Vasco aparecen medidas de impulso a la financiación de las empresas vascas, con la creación de un fondo de garantías para la financiación de empresas a largo plazo y la apertura de una línea plurianual de financiación.

Determinadas leyes incluyen modificaciones de mayor o menor calado en las leyes generales de hacienda autonómicas (así, en las leyes de Cantabria o Andalucía). En la ley andaluza se incluye, además, una habilitación para la aprobación de un texto refundido de la Ley de hacienda. Por último, hay que citar, un año más, la regulación de la ley de Castilla y León que sigue declarando supletorias de su ley de presupuestos, no sólo la Ley General Presupuestaria, sino también la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el año 2008, Castilla-La Mancha e Islas Baleares han aprobado sendas leyes de crédito extraordinario para atender gastos electorales y Asturias ha aprobado dos leyes de medidas presupuestarias urgentes, que contienen cada una de ellas un crédito extraordinario y un suplemento de crédito, para paliar los efectos de la prórroga presupuestaria.

Otras leyes presupuestarias

En primer término, hay que aludir a algunas leyes de desarrollo de previsiones de índole presupuestaria o, en general, relativas a las cuentas públicas. Destaca en este campo Navarra que, mediante Ley foral, ha aprobado las Cuentas Generales de 2006 y ha aprobado igualmente sendas leyes forales del Plan de Inversiones Locales 2009-2012 y de la prima de jubilación voluntaria complementaria del personal docente no universitario 2008-2011.

Igualmente, y con marcado carácter presupuestario, hay que destacar el Decreto-ley catalán 1/2008, de 1 de julio, de Medidas Urgentes en Materia Fiscal y Presupuestaria, en el que se incrementan el límite de endeudamiento vivo del Instituto Catalán de Finanzas y el límite de autorización de avales a prestar por el Gobierno para garantizar valores de renta fija emitidos por fondos de titulización de activos para pequeñas y medianas empresas, así como la Ley 7/2008, de 5 de junio, en la que, mediante modificación de la ley de presupuestos del ejercicio, se regula el sistema de cómputo del límite de endeudamiento, y además se fija el valor de la renta de suficiencia de Cataluña para el año 2008.

En el capítulo del endeudamiento también, hay que destacar la Ley extremeña 4/2008, de 25 de noviembre, de endeudamiento extraordinario de la Comunidad y la Ley aragonesa 5/2008, de 7 de noviembre, de autorización de diversas operaciones de endeudamiento. La misma Comunidad de Aragón ha aprobado igualmente la concesión de sendos avales singulares a la entidad Expoagua Zaragoza, S.A. y a General Motors España, S.L.

Leyes de acompañamiento y leyes específicas en materia de tributos

En el 2008 son 9 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

– Ley andaluza 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras y de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos.

– Ley asturiana 6/2008, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los presupuestos generales para 2009.

– Ley cántabra 9/2008, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero.

– Ley castellano-leonesa 17/2008, de 23 de diciembre, de medidas financieras y de creación de la empresa pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León.

– Ley catalana 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras.

– Ley valenciana 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

– Ley riojana 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009.

– Ley madrileña 3/2008, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– Ley murciana 7/2008, de 26 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas en materia de tributos cedidos, tributos propios y tasas regionales para el año 2009.

Esta última ley, a pesar de su título, incluye no solamente normas de carácter tributario sino también determinadas medidas administrativas, por lo que corresponde calificarla como ley de acompañamiento. Por lo demás, tanto dicha ley como el resto de las citadas incluyen medidas tributarias y, en concreto, normas en materia de tributos cedidos en ejercicio de la capacidad normativa conferida a las Comunidades Autónomas por el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado en el año 2001 y, en particular, por las leyes reguladoras del régimen de cesión de tributos del Estado a cada una de ellas.

Pero hay que indicar también que, como viene sucediendo en los últimos ejercicios, diversas Comunidades Autónomas han aprobado a finales del año 2008, con vigencia a partir del 2009, leyes estrictamente tributarias de carácter general en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos y tributos propios. Nos referimos a las leyes siguientes:

– Ley aragonesa 11/2008, de 29 de diciembre, de medidas tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

– Ley canaria 6/2008, de 23 de diciembre, de medidas tributarias incentivadoras de la actividad económica.

– Ley castellano-manchega 9/2008, de 4 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos.

– Ley extremeña 6/2008, de 26 de diciembre, de medidas fiscales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A este grupo de leyes hay que añadir el Decreto-ley balear 1/2008, de 10 de octubre, de medidas tributarias para impulsar la actividad económica en las Islas. Igualmente, hay que tener en cuenta otras leyes específicas de contenido tributario aprobadas a lo largo del ejercicio 2008. Se trata de las leyes siguientes:

– Leyes canarias 1/2008, de 16 de abril, de modificación de la Ley Tributaria de la Comunidad, y 3/2008, de 31 de julio, de devolución parcial de la cuota del Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo y de establecimiento de una deducción autonómica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la variación del euribor.

– Ley catalana 8/2008, de 10 de julio, de financiación de las infraestructuras de gestión de los residuos y de los cánones sobre la disposición del desperdicio de los residuos.

– Ley castellano-manchega 7/2008, de 13 de noviembre, de regulación de tasas en materia de industria, energía y minas.

– Leyes gallegas 9/2008, de 28 de julio, de medidas tributarias en relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, y 15/2008, de 19 de diciembre, del impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada.

La Comunidad Foral de Navarra, por su parte, ha abierto y cerrado el año 2008 con sendas leyes generales de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (Leyes forales 2/2008, de 24 de enero, y 22/2008, de 24 de diciembre). En el mes de noviembre se han aprobado dos leyes más: una, para la reactivación de la economía de Navarra 2009-2011 (Ley foral 18/2008, de 6 de noviembre), y otra por la que se establece la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios 2009 a 2012 (Ley foral 19/2008, de 20 de noviembre).

En el mismo sentido, algunas Comunidades Autónomas han aprobado determinados textos refundidos de disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado: así, la Comunidad de Cantabria (Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio) y la Comunidad de Castilla y León (Decreto Legislativo 1/2008, de 25 de septiembre).

El análisis del conjunto de normas tributarias incluidas tanto en las leyes de acompañamiento como en las leyes singularmente dedicadas a la regulación de los tributos obliga a una primera distinción, para separar las disposiciones relativas a los tributos cedidos de las relativas a los tributos propios.

Normas sobre tributos cedidos

En términos generales, se observa un cierto freno en la producción normativa autonómica en relación con los tributos cedidos, muy probablemente atribuible a dos causas: la primera, a que ya se han agotado en buena parte los instrumentos de la capacidad normativa más relevantes del actual sistema de financiación (ciertamente, y en algunos casos, como en el del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, debido a la importante laminación de dicho impuesto llevada a

cabo por la mayoría de las Comunidades); la segunda, a que la reforma futura del sistema de financiación precisamente se plantea, entre otros objetivos, como una ocasión para aumentar significativamente esa capacidad normativa.

El freno a que se ha aludido se hace particularmente evidente en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en el que, más allá de la incorporación de algunas nuevas deducciones por parte de algunas Comunidades (singularmente en el ámbito familiar y en el de la vivienda), lo más destacable es seguramente la norma de la Comunidad Valenciana de deflactación en un 2% de los tramos de la escala autonómica de tipos de gravamen aplicables a la base liquidable general y la norma de la Comunidad de Murcia de modificación de la escala autonómica del impuesto, con rebaja de un cuarto de punto. Hay que recordar aquí que en el ejercicio anterior algunas Comunidades, como La Rioja o Madrid, incluyeron ya normas específicas de reducción o deflactación de la escala autonómica del impuesto.

Solamente la Comunidad de Madrid ha incluido una norma específica en el Impuesto sobre el Patrimonio, para establecer una bonificación general del 100% de la cuota, a aplicar con posterioridad a las deducciones y bonificaciones reguladas por la normativa del Estado, aunque hay que tener en cuenta aquí la supresión de dicho impuesto mediante la Ley estatal 4/2008, de 23 de diciembre.

En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la novedad más importante del ejercicio 2008 es, sin duda, la aprobación de la Ley gallega 9/2008, de 28 de julio, de medidas tributarias en relación con dicho impuesto, que consagra la exclusión de tributación de las herencias recibidas por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes con una base imponible inferior a 125.000 euros, con lo que se elimina de tributación la mayor parte de las herencias de padres a hijos, a lo que hay que añadir la práctica eliminación de la tributación para los menores de 21 años. Galicia se une así al proceso reiteradamente comentado en anteriores *Informes*, a lo largo del cual diversas Comunidades Autónomas han reducido muy significativamente las sucesiones en el entorno familiar más próximo (ascendientes, descendientes y cónyuges). Como hemos indicado también en dichos Informes, en los últimos años son las donaciones el objeto preferente de la actuación normativa en la línea de establecer para ellas un mejor trato fiscal, a menudo vinculado con la adquisición de vivienda. Así ha sucedido también en el año 2008 en algunas Comunidades (Andalucía, Extremadura) con las donaciones a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el ejercicio de 2008 ha confirmado la caída de la recaudación ya avanzada en 2007 como consecuencia de la crisis en el mercado inmobiliario Las medidas adoptadas tienden fundamentalmente al establecimiento de deducciones para documentos notariales vinculados a la adquisición de viviendas de carácter habitual y las relativas a la constitución de préstamos hipotecarios para financiar dicha adquisición, así como a la fijación de tipos reducidos para la constitución y cancelación de derechos reales de garantía a favor de sociedades de garantía recíproca.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, y en la línea del ejercicio

anterior, la producción normativa ha descendido notablemente y se reduce apenas a algunas normas en relación con la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, con modificaciones de los tipos tributarios y de las cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones.

Por último, hay que destacar, como es habitual, la aprobación de normas de gestión tributaria dictadas al amparo de la capacidad normativa que el sistema de financiación vigente otorga a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Un año más, la Ley aragonesa de Medidas Tributarias publica como anexo a dicha ley un texto actualizado de las disposiciones dictadas por la Comunidad en materia de tributos cedidos, de tasas y de impuestos medioambientales.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las diversas leyes autonómicas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas siguientes.

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ANDALUCÍA	**Deducciones:** • Por ayuda doméstica a favor de la persona titular del hogar familiar.	**Reducciones:** • Del 99% por donaciones de dinero a descendientes menores de 35 años para la adquisición de la primera vivienda habitual. • Mejora en base imponible para herencias.	**TP y AJD:** • Mejora en base imponible para herencias.Deducción del 100% en la cuota gradual de los documentos notariales en la adquisición de vivienda habitual y en los relativos a la constitución de préstamos hipotecarios para financiar la vivienda habitual.	.	
ARAGÓN	**Deducciones:** • Por adquisición de vivienda habitual por víctimas del terrorismo.	**Reducciones:** • Del 100% en adquisiciones mortis causa por ascendientes del fallecido y mejora de la reducción estatal en adquisiciones mortis causa de la vivienda habitual. • En donaciones a favor del cónyuge y/o de los hijos del donante.	**TP y AJD:** • Bonificación del 90% de la cuota tributaria para arrendamientos de inmuebles destinados exclusivamente a vivienda del sujeto pasivo. • Bonificación del 100% para las primeras copias de escrituras que documenten la modificación del método o sistema de amortización u otras condiciones financieras de los préstamos hipotecarios. • Tipo reducido del 0,5% para las primeras copias de escrituras otorgadas para formalizar la constitución de préstamos hipotecarios cuyo objeto sea la financiación de actuaciones protegidas de rehabilitación.	**Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:** • Actualización de las cuotas fijas de máquinas recreativas.	**ISD y tributos sobre el juego:** • Modificaciones relativas a los procedimientos tributarios en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. • Establecimiento de reglas para facilitar el canje entre máquinas recreativas en la Tasa fiscal sobre el juego que grava la explotación de máquinas recreativas con premio de azar.
ASTURIAS	**Deducciones:** • Para familias numerosas. • Para familias monoparentales. • Por partos o adopciones de carácter múltiple.	**Reducciones:** • Del 95% en las donaciones dinerarias de ascendientes a descendientes menores de 35 años o con minusvalía superior al 65% para adqui-	**TP y AJD:** • Tipo reducido en documentos notariales sobre derechos reales de garantía a favor de Sociedades de Garantía Recíproca.	**Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:** • Actualización de las cuotas fijas de máquinas recreativas.	

	• Por adopción internacional de menores.	sición de primera vivienda habitual protegida. • Nueva reducción en adquisición inter vivos de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades.			
CANARIAS	**Deducciones:** • A determinados contribuyentes que hayan obtenido un préstamo hipotecario a tipo variable referenciado al euribor, destinado a la financiación de la adquisición o rehabilitación de vivienda que constituya o vaya a constituir su primera vivienda habitual.	**TP y AJD:** • Minoración de los actuales tipos reducidos para transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados. • Tipo reducido específico para determinadas operaciones sobre derechos reales realizadas a favor de las sociedades de garantía recíproca. • Modificación de la regulación de tipos reducidos.			**ISD:** • Regulación de la facultad del contribuyente a reservar el derecho a promover la tasación pericial contradictoria contra la liquidación efectuada sobre la base de los valores comprobados administrativamente. • Supresión de la exigencia de documento público para pólizas de seguros de vida que deban tributar como donación. • Introducción de una limitación temporal en la bonificación prevista para las transmisiones inter vivos.
CASTILLA Y LEÓN				**Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:** • Regulación de la tarifa de casinos. • Regulación del tipo impositivo del bingo electrónico.	**Normas para la aplicación de los tributos cedidos** • Normas en relación con los requisitos para la acreditación de la presentación y el pago de determinados tributos cedidos y sobre el suministro de información por los Registradores de la propiedad y mercantiles. **TP y AJD:** • Normas sobre aplicación de los tipos reducidos.

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
CASTILLA-LA MANCHA	**Deducciones:** • Por inversión en la adquisición o rehabilitación y en obras de adecuación a personas con discapacidad de su vivienda habitual cuando se utilice financiación ajena.		**TP y AJD:** • Tanto en TPO como en AJD, tipo de gravamen y tipo reducido en promesas u opciones de compra incluidas en contratos de arrendamiento de vivienda habitual para menores de 36 años.	**Tasa Fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Reducción del tipo general.	**Normas para la aplicación de los tributos cedidos** • Supresión de normas referentes al procedimiento de comprobación de valores. • Precisión de condiciones de ingreso para la devolución de la fianza en la tasa que grava la explotación de máquinas aptas para la realización de juegos de suerte, envite o azar. • Normas sobre plazos de presentación de autoliquidaciones y documentos en ISD e ITPAJD. • Normas sobre plazos y lugar de ingreso de la Tasa que grava la explotación de máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar. • Normas sobre colaboración de los Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles y de los notarios.
CATALUÑA	**Deducciones:** • Por rehabilitación de la vivienda habitual. • Por donaciones a determinadas entidades en beneficio del medio ambiente, la conservación del patrimonio natural y de custodia del territorio.	**Reducciones:** • Por adquisición por causa de muerte de la vivienda habitual del causante (modificación).	**TP:** • Ampliación de 3 a 5 años del plazo de que disponen las empresas parar transmitir el inmueble (a empresa inmobiliaria)		**Normas para la aplicación de los tributos cedidos:** • En relación con la compensación del importe de la cuota autonómica del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de de Determinados Hidrocarburos satisfechos por los agricultores. • En relación con la compensación fiscal por deducción en la adquisición de la vivienda habitual en 2008 en el territorio de Cataluña.

					• Ampliación del plazo a las empresas para transmitir el inmueble en relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
COMUNIDAD VALENCIANA	• Deflactación en un 2% de los tramos de la escala autonómica de tipos de gravamen aplicables a la base liquidable general. • Incremento general de la cuantía de los importes fijos y de los límites de renta máxima para la aplicación de diversas deducciones. **Deducciones:** • Nueva deducción por el incremento de la financiación ajena en la inversión de la vivienda habitual derivado del alza de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios.	• Diversos beneficios fiscales por parentesco en adquisiciones lucrativas inter vivos.	**TP y AJD:** • Incremento general de la cuantía de los límites de renta máxima para la aplicación de los tipos reducidos de las modalidades de TPO y de AJD en favor de las familias numerosas.	**Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:** • Modificación del tipo aplicable en la modalidad de gravamen sobre establecimientos distintos de los casinos de juego.	**Normas en relación con el ISD:** • Previsión expresa de la facultad de reserva del ejercicio de la tasación pericial contradictoria en las comprobaciones de valores.
EXTREMADURA		**Reducciones** • Incremento de la base para la reducción por vivienda habitual. • Reducciones en donaciones a descendientes para adquisición de primera vivienda habitual. • Elevación de las reducciones estatales por adquisiciones lucrativas «inter vivos» de empresas individuales, negocios profesionales, participaciones en entidades y explotaciones agrarias.			**Normas en relación con ISD e ITPAJD** • Normas en relación con los plazos de presentación de los impuestos.

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
GALICIA		• Modificaciones de la tarifa. • Exclusión de las herencias recibidas por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes con base imponible inferior a 125.000 euros por heredero. **Reducciones mortis causa:** • Por parentesco • Por adquisición de vivienda habitual • En adquisiciones por discapacitados. • Por prestaciones públicas por actos de terrorismo. • Por adquisición mortis causa de fincas rústicas de dedicación forestal ubicadas en terrenos incluidos en la Red gallega de espacios protegidos. **Reducciones inter vivos:** • Por adquisición de bienes y derechos afectos a actividades económicas y participaciones en entidades y por adquisición de explotaciones agrarias.	**TP:** • Tipo reducido para los documentos notariales que formalicen la constitución y cancelación de derechos de garantía para Sociedades de Garantía Recíproca.	**Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:** • Modificación de los distintos tramos de base imponible manteniendo los tipos.	**Normas en relación con ISD** • Exclusión de la tributación para determinados sujetos pasivos en las herencias recibidas por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes. • Equiparación al matrimonio de las uniones estables de parejas para las adquisiciones mortis causa e inter vivos.
ISLAS BALEARES	**Deducciones:** • Por inversión en vivienda habitual • Por cuotas satisfechas en concepto de ITP y AJD por adquisición de vivienda por determinados colectivos.	**Reducciones:** • Por adquisición de bienes y derechos afectos a actividades económicas o para la adquisición de participaciones sociales en entidades cuando se mantengan los puestos de trabajo. • Por donaciones dinerarias de padres a hijos o a otros descendientes para constituir una empresa individual,	**TP:** • Tipos reducidos para concesiones administrativas generadoras de nuevos puestos de trabajo y para la transmisión de inmuebles incluidos en la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial.	**Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:** • Modificación de tramos de base imponible manteniendo tipos (casinos de juego).	

		un negocio profesional o la adquisición de participaciones en entidades cuando se creen nuevos puestos de trabajo.			
LA RIOJA	• Se unifican todas las medidas tributarias vigentes.	• Se unifican todas las medidas tributarias vigentes.	• Se unifican todas las medidas tributarias vigentes.	• Se unifican todas las medidas tributarias vigentes. • Regulación de diversos aspectos: devengo y tributación de las máquinas «D» y en el impuesto sobre apuestas aleatorias.	• Requisitos para la acreditación de la presentación y el pago de determinados tributos cedidos.
MADRID	**Deducciones:** • Para compensar el incremento de los costes de la financiación ajena obtenida para inversión en la vivienda habitual de los contribuyentes derivada del alza del tipo de interés. • Por gastos educativos de hijos y descendientes satisfechos por escolarización obligatoria, gastos complementarios y enseñanza de idiomas. • Se mantienen las deducciones vigentes durante el año 2008, con excepción de la deducción para compensar la carga tributaria de las ayudas percibidas por quienes sufrieron prisión en determinados supuestos.		**AJD:** • Tipo reducido para la constitución y modificación de derechos reales de garantía a favor de sociedades de garantía recíproca.	**Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Nueva regulación en relación con los juegos realizados por Internet o por medios telemáticos.	**Impuesto sobre el Patrimonio:** • Mantenimiento de los mínimos exentos establecidos para el 2008. • Establecimiento de una bonificación general del 100% de la cuota que se aplicará con posterioridad a las deducciones y bonificaciones reguladas por la normativa del Estado.
MURCIA	• Modificación de la escala autonómica del Impuesto, con rebaja de un cuarto de punto.			• **Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Reducción del gravamen del bingo tradicional para la dotación del nuevo bingo acumulado. • Ajuste del importe de la tasa de las máquinas recreativas • Deflactación de la tarifa de los casinos.	

Lógicamente, y para disponer de toda la normativa vigente, el cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias, de acompañamiento o específicamente tributarias de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

Normas sobre tributos propios

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al apartado de la tributación medioambiental en el que, en relación con el canon del agua, Cataluña ha introducido algunas modificaciones en el mismo. El resto de Comunidades Autónomas se ha limitado a la fijación o modificación de las tarifas del canon de saneamiento. Así lo han hecho Aragón, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia o Navarra. Castilla-La Mancha, en su Ley de presupuestos, ha fijado el tipo de gravamen del canon de aducción y el tipo del canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a diversos municipios, y Murcia ha establecido la exención definitiva del impuesto sobre vertidos a las aguas litorales de los vertidos realizados por desaladoras privadas cuya producción de agua vaya destinada a la agricultura, industria o consumo humano.

En relación con otros impuestos medioambientales, Aragón ha modificado los supuestos de no sujeción en el impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta y Galicia ha modificado la tarifa del impuesto de contaminación atmosférica y ha regulado el impuesto sobre el daño medioambiental por uso y aprovechamientos del agua embalsada. Cataluña, por su parte, ha creado sendos cánones que gravan la disposición del desperdicio de los residuos municipales y la deposición de los residuos de la construcción y ha procedido a la modificación de las contribuciones para la financiación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos, así como a la fijación de las cuotas del gravamen de protección civil. Murcia, por último, ha establecido los pagos a cuenta del impuesto por el almacenamiento o depósito de residuos.

Respecto de otros tributos, nuevamente Extremadura incluye determinadas modificaciones de las medidas fiscales incluidas en la Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad, que afectan al impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito y, en concreto, al establecimiento de las inversiones que se estiman de interés para dicho impuesto. También hay que señalar las medidas adoptadas por dicha Comunidad en relación con el impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas y con el impuesto sobre aprovechamiento cinegético.

Canarias, por su parte, establece dos medidas en el impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo: la no sujeción de los biocarburantes mezclados con las gasolinas y gasóleos cuya entrega mayorista se encuentre sujeta al Impuesto y la devolución parcial de la cuota correspondiente al Impuesto soportado por los agricultores y transportistas respecto del gasóleo de uso general que hayan utilizado como carburante.

La Rioja, por último, incluye en su Ley de presupuestos, como en ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que vuelve a ser del 12%, como en ejercicios anteriores).

En lo que a tasas se refiere, hay que destacar también las disposiciones que incluyen la mayoría de leyes. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes (prácticamente todas las Comunidades proceden a modificaciones de mayor o menor alcance), pero también de creación de nuevas tasas (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Murcia) e incluso de supresión (Comunidad Valenciana, Madrid).

Pueden seguirse las normas sobre tributos propios en el cuadro de la página siguiente.

NORMAS SOBRE TRIBUTOS PROPIOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL	OTROS TRIBUTOS	TASAS
ANDALUCÍA			Modificación.
ARAGÓN	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta: supuestos de no sujeción. Canon de saneamiento: fijación de la tarifa.		Modificación.
ASTURIAS	Canon de saneamiento: actualización tipos de gravamen.		Creación y modificación.
CANARIAS		Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo: –introducción de la no sujeción de los biocarburantes mezclados con las gasolinas y gasóleos cuya entrega mayorista se encuentre sujeta al Impuesto. –devolución parcial de la cuota correspondiente al Impuesto soportado por los agricultores y transportistas respecto del gasóleo de uso general que hayan utilizado como carburante.	
CANTABRIA	Canon de saneamiento y depuración de las aguas residuales: actualización de tarifas.	Canon por ocupación de dominio público portuario y utilización de infraestructuras e instalaciones para el ejercicio de la actividad pesquera: reducción a las Cofradías de Pescadores.	Creación y modificación.
CASTILLA Y LEÓN			Creación y modificación.
CASTILLA-LA MANCHA	Canon de aducción y canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta: fijación de tipo de gravamen.		Modificación.

CATALUÑA	Canon del agua: Modificación del tipo de gravamen específico para usos industriales y asimilables, agrícolas y ganaderos. Modificación del canon de regulación y tarifa de utilización. Exención del pago de la cuota del canon de utilización de bienes de dominio público hidráulicos. Fijación de los valores de base por volumen para usos domésticos e industriales y el valor de cada unidad de parámetro de contaminación.	Contribuciones para la financiación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña: modificación. Creación de los cánones que gravan la disposición del desperdicio de los residuos municipales y la deposición de los residuos de la construcción. Gravamen protección civil: fijación de cuotas.	Creación y modificación.
COMUNIDAD VALENCIANA	Canon de saneamiento para usos domésticos e industriales: modificación de tarifas.		Modificación y supresión.
EXTREMADURA		Impuesto sobre el suelo sin edificar *y edificaciones ruinosas: bonificación* a todos los sujetos pasivos y con efectos exclusivos para el ejercicio 2008. Impuesto sobre aprovechamiento cinegético: modificación de los tipos de gravamen de cotos deportivos y privados. Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito: establecimiento de las inversiones que se consideran de interés para la Comunidad.	Creación y modificación.
GALICIA	Canon de saneamiento: modificación del tipo de gravamen. Impuesto de contaminación atmosférica: modificación de la tarifa. Impuesto sobre el daño medioambiental por uso y aprovechamientos del agua embalsada: regulación.		
ISLAS BALEARES			Creación y modificación

COMUNIDADES	TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL	OTROS TRIBUTOS	TASAS
LA RIOJA	Canon de saneamiento: actualización.	Impuesto sobre actividades	Modificación. económicas: recargo.
MADRID			Creación, modificación y supresión.
MURCIA	Impuesto por el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia: establecimiento de pagos a cuenta. Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales: se precisa la figura del sujeto pasivo y se declara a exención definitiva de los vertidos realizados por desaladoras privadas cuya producción de agua vaya destinada exclusivamente a la agricultura, industria o consumo humano.		Creación y modificación.
NAVARRA	Canon de saneamiento: establecimiento de tarifas aplicables al ejercicio 2008 y 2009.		Modificación

Contenidos no tributarios incluidos en leyes de acompañamiento

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. Así, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas. Aparecen también disposiciones en materia de subvenciones, de función pública, o respecto de la ordenación del sector público empresarial.

Otras leyes de naturaleza o repercusión financiera

Durante 2008 se ha aprobado una nueva ley autonómica general de subvenciones en Castilla y León y una nueva Ley general de regulación del patrimonio en Extremadura.

En el ámbito institucional destacan la modificación de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León (mediante Ley 6/2008, de 15 de octubre), para posibilitar un conocimiento de los informes de fiscalización del Consejo por las Cortes de Castilla y León más próximo a su fecha de emisión, y la creación de las Agencias Tributarias de Cantabria y de Islas Baleares (en este último caso, en desarrollo directo de las previsiones de su nuevo Estatuto de Autonomía, en la línea de lo que ya hicieron el año pasado Cataluña y de Andalucía, también de acuerdo con las correspondientes previsiones estatutarias). En Cataluña destaca en el panorama institucional la creación, tras un largo proceso, de la Oficina Antifraude, mediante la Ley 14/2008, de 5 de noviembre. Por último, hay que destacar también la ley de creación del Instituto de Finanzas de Cantabria.

En otro orden de consideraciones, no parece que la crisis económica y presupuestaria haya tenido efectos benéficos en la contención del crecimiento del sector público autonómico, con lo que, como ya hemos advertido en Informes anteriores, cada vez es más urgente e inaplazable poner freno al incremento desmesurado de dicho sector público. Aunque alguna Comunidad parece haber iniciado un proceso de reordenación de su sector público (es el caso de la Comunidad de Aragón, mediante su Ley 2/2008, de 14 de mayo, posteriormente modificada por Ley 7/2008, de 19 de diciembre), Extremadura, por ejemplo, ha creado cinco nuevas entidades públicas en su Ley 1/2008, de 22 de mayo. Por otra parte, sigue siendo frecuente la creación de entidades a través de las leyes de presupuestos o de acompañamiento. Como novedad reseñable hay que destacar también la creación de entidades para gestionar el patrimonio autonómico: así lo han hecho Castilla y León (con Castilla y León, Sociedad Patrimonial) y Aragón (con la Corporación Empresarial Pública).

Por último, y en otras esferas de la acción administrativa, hay que destacar algunas leyes como la de aprobación del Plan Estadístico de Cantabria 2009-2012 y la Ley vasca 18/2008, de 23 de diciembre, de regulación del sistema vasco de garantía de ingresos e inclusión social.

Normas reglamentarias

Como es habitual, la producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el año 2008 incluye un amplio repertorio de disposiciones reguladoras de medidas de fomento y, en menor número, normas de desarrollo o complemento de las leyes generales de hacienda o de presupuesto del ejercicio o de leyes sectoriales específicas y reglamentos de carácter tributario.

En el primer ámbito, hay que citar las normas que afectan al fomento de las actividades y sectores tradicionales de actuación autonómica: agricultura, economía social, familia, suelo, servicios sociales, transportes, turismo o vivienda. Con carácter general, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha aprobado, además, un Reglamento de desarrollo del texto refundido de su Ley de Hacienda, en materia de subvenciones.

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas cabe mencionar desde decretos de autorización para la emisión de deuda pública o sobre fondos de titulización de activos para favorecer la financiación empresarial (Comunidad Valenciana) hasta disposiciones de regulación de los avales de la Comunidad (Canarias) o de establecimiento del marco regulador de las PYME (Andalucía). También hay que citar en el ámbito presupuestario el Decreto sobre procedimiento de elaboración y estructura de los programas de actuación plurianual de los entes con presupuesto limitativo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Finalmente, merecen atención algunas disposiciones reglamentarias del ámbito tributario, como el decreto de modificación parcial del reglamento del juego del bingo en la Comunidad Valenciana o la regulación del procedimiento para acreditar la deducción autonómica en el IRPF por inversiones en dispositivos domésticos de ahorro de agua, incluida en la Ley de Medidas Tributarias para el ejercicio 2007 de la Región de Murcia.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2006

Como en anteriores ediciones el análisis de las liquidaciones de los presupuestos de las Comunidades Autónomas pretende destacar los rasgos y características más importantes de los ingresos y gastos efectuados por las Administraciones autonómicas.

Para el año 2006 los presupuestos de las Comunidades Autónomas ascendieron, en términos consolidados, a un importe de 136.688 millones de euros. Esta cifra incluye el total de ingresos y gastos de la Administración general de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. A efectos de homogeneización comparativa entre Comunidades, y como en anteriores *Informes*, no se incluyen los recursos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones locales en los ingresos del Estado y que, posteriormente, a través del presupuesto de gastos, transfieren a los Ayuntamientos y Diputaciones de su territorio. En

el ANEXO II de este Informe aparecen los datos de las liquidaciones que se comentan a continuación.

La ejecución de los presupuestos correspondientes al año 2006 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 145.652 millones de euros y unas obligaciones reconocidas de 142.604 millones de euros. Estos importes representan un crecimiento respecto al ejercicio anterior del 8,7%, tanto en los ingresos, como en los gastos. En el cuadro 1 se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos de cada comunidad autónoma para el ejercicio de 2006, comparándose con las previsiones iniciales.

En términos por habitante, la hacienda autonómica representa para el año 2006 una media de 3.200 euros en el conjunto de Comunidades de régimen común y se sitúa en torno a los 4.200 euros en las Comunidades de régimen foral. Dentro de las Comunidades Autónomas de régimen común, los ingresos de las Comunidades Autónomas oscilan entre los 4.164 euros per capita en la Comunidad de Extremadura y los 2.708 de la Comunidad Valenciana, siendo estas mismas Comunidades Autónomas las que en los ejercicios anteriores se han situado en las posiciones máxima y mínima, respectivamente.

El cuadro 2 muestra los ingresos liquidados por parte de las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2006, desglosándose en los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos. La estructura de ingresos viene determinada por la sujeción de la Comunidad al sistema foral de financiación o al común. A su vez, dentro de las Comunidades de régimen común, la estructura de ingresos viene determinada, en general, por el nivel de renta de la Comunidad. Los principales recursos autonómicos son los ingresos tributarios y las transferencias corrientes, variando considerablemente el peso de uno y otro tipo de recursos entre las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades de régimen foral se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan sus Diputaciones. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es distinto en las dos comunidades, ya que Navarra, como Comunidad uniprovincial, recauda directamente los tributos concertados, mientras que en el País Vasco son las tres Diputaciones Forales las que recaudan los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de las transferencias procedentes de dichas Diputaciones. En el año 2006 las transferencias corrientes representaron un 96,6% de los ingresos de la Comunidad del País Vasco. En cambio, en Navarra, fueron los ingresos tributarios los que representaron un 95,9%.

En el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común los ingresos tributarios aportan, en el año 2006, un 59,2% de los ingresos totales aunque, entre Comunidades Autónomas, el peso relativo que tienen estos ingresos en el total de recursos depende, en general, del nivel de renta de la Comunidad: a mayor renta per cápita, mayor grado de ingresos tributarios y menor peso de las transferencias corrientes y viceversa, debido al funcionamiento intrínseco del modelo actual de financiación, dónde la Administración central (a través del fondo de suficiencia) transfiere una mayor proporción de recursos a las Comunidades Autónomas con menores ingresos tributarios. Mientras que para el año 2006 Ex-

tremadura se financia en un 60,6% a través de transferencias corrientes, en Madrid los ingresos tributarios representan el 90,1%.

Con respecto a las transferencias de capital, la mayor o menor importancia de éstas en el total de recursos depende, principalmente, de si se trata de comunidades beneficiarias o no de los fondos de desarrollo destinados a las regiones con niveles de renta inferiores: el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos. Para el ejercicio 2006, las transferencias de capital pesan un 10,6% de los ingresos en Asturias, un 8,9% en Galicia y un 8,3% en Extremadura; en Islas Baleares pesan un 1,5%, en Madrid un 2%, en la Comunidad Valenciana un 2,7% y en Cataluña un 2,8%.

Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 3% en el total. Este porcentaje es 2,7 puntos inferior al peso que tenían estos ingresos en el ejercicio 2005. Entre las Comunidades, y sin considerar la Comunidad de Murcia donde estos recursos han sido prácticamente nulos, este peso oscila entre el 0,2% del País Vasco y el 6,8% de Canarias.

En lo que se refiere a los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presenta la liquidación para el año 2006. Las cifras se presentan separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento (que incluyen los gastos de personal y la compra de bienes y servicios), transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

Para el año 2006 el conjunto de los gastos de funcionamiento y de las transferencias corrientes representa un 76,6% de los gastos autonómicos. En la comparación de los gastos de funcionamiento entre Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta que en algunas de ellas el sistema sanitario se articula fuera del ámbito de consolidación presupuestaria considerado (Administración General, organismos autónomos y entidades gestoras de la Seguridad Social). En estas Comunidades el peso de las transferencias corrientes hacia los demás entes será más elevado, mientras que los gastos de funcionamiento que figuran dentro del ámbito de consolidación serán menores. En el caso de Navarra también hay que tener en cuenta que el volumen de transferencias corrientes engloba la aportación autonómica al Estado y la financiación municipal, al ser una Comunidad, a la vez Foral y uniprovincial.

Los gastos de funcionamiento representan un 47,6% y las transferencias corrientes un 28,9%. En términos per cápita, los gastos de funcionamiento se elevan a 1.497 euros/hab. en las Comunidades Autónomas de régimen común, pero con notables diferencias, por ejemplo, entre los importes de Murcia (725 euros/hab.) y Extremadura (1.846 euros/hab.) En el caso de Murcia debe tenerse en cuenta que, tal como se ha indicado anteriormente, la provisión de los servicios sanitarios se realiza fuera del ámbito de consolidación del presupuesto, consignándose estos gastos en el capítulo de transferencias corrientes. Dicho capítulo se sitúa para esta Comunidad Autónoma en 1.467 euros/hab., siendo la media de las Comunidades Autónomas de régimen común de 894 euros/hab. Es relevante también el caso de Extremadura, en la que tanto los gastos de funcionamiento como las transferencias corrientes presentan unos importes per cápita superiores a la media, en consonancia con sus gastos también superiores a la media.

En conjunto, los gastos de capital representan en conjunto un 17,9% del total. Las diferencias entre Comunidades Autónomas se deben, en parte, a la disponibilidad de recursos para poder hacer frente a este tipo de gastos. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo (el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos), que les aportan recursos para financiar específicamente proyectos de inversión presentan, en general, un peso de los gastos de capital relativamente más elevado. En términos per cápita destacan los importes ejecutados por Castilla y León, Cantabria, Galicia, La Rioja, Asturias y Extremadura..

La carga financiera de la deuda se mantiene en el 3,9% de los gastos, siendo este porcentaje del 4,1% para las Comunidades Autónomas de régimen común y del 2,3% para las Comunidades Autónomas de régimen foral.

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera (cuadro 4), que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit o superávit no financiero. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente y muestra los ingresos corrientes utilizados para financiar los gastos de capital, los cuáles a su vez también se financian con los ingresos de capital y generan un déficit o superávit no financiero. En el año 2006 en el conjunto de Comunidades Autónomas los gastos de capital se han financiado en un 89,3% mediante el ahorro y en un 28,9% mediante los ingresos de capital. Para el año 2005 estos mismos porcentajes eran del 73,2% y 32,6%, respectivamente, constatándose pues un incremento del ahorro corriente en la financiación de los gastos de capital.

El resultado de la liquidación del año 2006 es de 4.449 millones de euros de superávit no financiero, superávit que más que triplica el del ejercicio anterior. La Comunidad de Andalucía es la que aporta este aumento del superávit del ejercicio 2006. Madrid y la Comunidad Valenciana también presentan un resultado positivo, mientras que otras Comunidades Autónomas liquidan el ejercicio en déficit como Castilla La Mancha y Castilla y León. No obstante, respecto de estos resultados es importante recordar que el ámbito de consolidación presupuestaria del presente *Informe* no coincide con la definición de Administración pública que se establece en el marco legal de referencia a los efectos de cálculo del déficit no financiero autonómico (constituido por la Ley general de estabilidad presupuestaria y su Ley Orgánica complementaria, así como por las normas del Sistema Europeo de Cuentas).

ANEXO I

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2008

Criterios para el análisis de los presupuestos

El análisis de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (Comunidades Autónomas) debe realizarse teniendo en cuenta fundamentalmente los diversos sistemas de financiación autonómica existentes.

En anteriores *Informes*, se habían tenido en cuenta las diferencias competenciales e institucionales entre las Comunidades Autónomas, pero en lo que a las diferencias competenciales se refiere, desde la presentación de los presupuestos para el 2003 (que reflejaban ya plenamente los traspasos en materia de sanidad de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas) la distinción ya no es necesaria, puesto que los sucesivos acuerdos de traspasos de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas han conducido a la práctica homogeneidad competencial que se da en la actualidad. Por otro lado, y en lo relativo a las diferencias institucionales, la distinción entre el carácter uniprovincial o pluriprovincial ya no es relevante a la hora de analizar los presupuestos. Obviamente, siempre existen características geográficas, demográficas, sociales, económicas y políticas diferenciales de cada Comunidad que también influyen en la configuración de su presupuesto, pero que no alteran la homogeneidad a efectos de comparación presupuestaria.

Como se ha dicho, por tanto, el análisis de los presupuestos debe hacerse distinguiendo, según el sistema de financiación, entre Comunidades Autónomas de régimen común y Comunidades de régimen foral. La distinción es importante debido a que comporta diferencias sustanciales tanto en la estructura de los presupuestos de ingresos, como en el volumen de recursos disponibles.

Con respecto a las Comunidades Autónomas de régimen común, su marco normativo de financiación lo constituye la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), objeto de sucesivas reformas. Más concretamente, el modelo de financiación vigente desde el año 2002 se establece en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

En las Comunidades forales sí que hay que diferenciar entre Navarra, que ha absorbido su Diputación Provincial, y el País Vasco, donde continúan existiendo las tres Diputaciones Forales. Esta distinción es importante ya que son las Diputaciones Forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente le pagan el cupo o aportación. Por ello, la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado,

mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres Diputaciones Forales y no la propia Comunidad. Esta dinámica diferencial tiene la consiguiente traducción presupuestaria.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas:

COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Andalucía
Aragón
Asturias
Canarias
Cantabria
Castilla y León
Castilla-La Mancha
Cataluña
Comunidad Valenciana
Extremadura
Galicia
Islas Baleares
Madrid
Murcia
La Rioja

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)
País Vasco (pluriprovincial)

Además, para la interpretación de las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros que se muestran a continuación se realizan las siguientes precisiones:

1. Se refieren a las cifras aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos sobre los gastos que se pueden y deben realizar y sobre los ingresos que se prevén liquidar.
2. Las cifras se presentan en términos consolidados e incluyen, por tanto, la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos. También, y para las Comunidades donde existen, se incluyen las entidades gestoras de la Seguridad Social. Este ámbito difiere del considerado en las normas SEC-95 que definen el sector «Administraciones Públicas».
3. Para conseguir una homogeneización de las cifras, se excluyen las transferencias a las Corporaciones Locales procedentes de su participación en los ingresos del Estado, ya que sólo algunas Comunidades las incluyen en sus presupuestos. Tampoco se incluyen los fondos de la Política Agraria Común, puesto que igual que en el caso anterior, la Comunidad Autónoma sólo actúa como intermediaria.
4. Las cifras que se presentan para el año 2008 no presentan ningún tipo de particularidad a destacar que pueda comportar problemas de homogeneidad en las comparaciones entre los presupuestos de este ejercicio y los correspondientes al ejercicio 2007.

CUADRO 1

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2008
IMPORTES GLOBALES CONSOLIDADOS

	Miles €
Presupuestos totales	173.260.910
Intermediación CCAA	
Gestión financiera local	6.589.868
Fondos FEOGA	4.694.716
Presupuestos totales sin intermediación CCAA	161.976.326
% s/PIB	15,4%
Total €/habitante	3.521

CUADRO 2

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2008

	miles €	€/ hab	% s/PIB	% 08/07
Andalucía	28.163.398	3.434	19,4%	10,3
Aragón	5.097.442	3.842	15,5%	8,6
Asturias	3.900.284	3.611	17,1%	-1,9
Comunidad Valenciana	14.135.471	2.810	13,8%	7,2
Canarias	7.492.493	3.609	18,0%	5,6
Cantabria	2.409.445	4.139	18,1%	9,4
Castilla y León	9.469.569	3.703	16,8%	8,1
Castilla-La Mancha	7.386.799	3.615	20,7%	11,2
Cataluña	25.849.341	3.510	13,2%	5,6
Extremadura	4.967.704	4.525	28,7%	11,4
Galicia	10.668.945	3.832	19,8%	7,3
Islas Baleares	3.328.268	3.102	12,8%	14,8
Madrid	18.984.614	3.027	10,2%	4,5
Murcia	4.620.091	3.240	17,2%	13,1
La Rioja	1.300.838	4.097	16,7%	5,8
TOTAL CCAA régimen común	147.774.703	3.418	15,3%	7,6
Navarra	4.286.535	6.910	24,2%	9,9
Pais Vasco	9.915.088	4.596	15,3%	13,7
TOTAL CCAA régimen foral	14.201.623	5.113	17,2%	12,5
TOTAL	161.976.326	3.521	15,5%	8,0

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado ni fondos PAC

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y elaboración propia

CUADRO 3

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2008

	miles €	%	€/hab	% s/PIB
1. Impuestos Directos	29.862.548	20,2%	691	3,1%
2. Impuestos Indirectos	54.175.767	36,7%	1.253	5,6%
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	4.241.928	2,9%	98	0,4%
4. Transferencias Corrientes	45.796.831	31,0%	1.059	4,7%
5. Ingresos Patrimoniales	466.516	0,3%	11	0,0%
Operaciones Corrientes	134.543.590	91,0%	3.112	14,0%
6. Enajenación de Inversiones Reales	605.192	0,4%	14	0,1%
7. Transferencias de Capital	7.395.488	5,0%	171	0,8%
Operaciones de Capital	8.000.680	5,4%	185	0,8%
Operaciones no financieras	142.544.270	96,5%	3.297	14,8%
8. Activos Financieros	289.565	0,2%	7	0,0%
9. Pasivos Financieros	4.940.869	3,3%	114	0,5%
Operaciones financieras	5.230.434	3,5%	121	0,5%
Total Ingresos	147.774.703	100,0%	3.418	15,3%

Cuadro 4

Presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas
Año 2007
Estructura económica de los ingresos de las Comunidades Autónomas de Régimen Común
miles €

miles €	Andalucía	Aragón	Asturias	Valencia	Canarias	Cantabria	Cast.-L	Cast.-M	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	Total r.c.
1. Impuestos Directos	4.019.451	1.035.886	628.030	2.621.131	968.555	412.486	1.357.788	847.743	7.448.500	479.298	1.364.291	438.954	7.258.448	752.396	229.590	29.862.548
2. Impuestos Indirectos	9.098.529	1.678.218	1.122.524	6.113.556	1.830.373	862.396	2.862.365	2.494.944	10.662.800	969.605	2.688.936	2.119.032	9.344.288	1.896.128	432.076	54.175.767
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	662.652	205.784	138.292	748.593	163.448	60.913	259.151	161.783	855.195	110.715	253.402	89.731	377.657	106.063	48.549	4.241.928
4. Transfe. Corrientes	11.186.678	1.652.537	1.442.538	4.101.066	3.779.106	888.911	4.032.368	3.224.909	4.544.318	2.549.076	5.063.405	228.849	1.040.899	1.579.037	483.134	45.796.831
5. Ingres. Patrimoniales	83.787	26.355	7.626	18.106	26.377	9.525	18.214	12.050	62.046	16.670	23.698	2.239	124.484	33.538	1.800	466.516
Operac. Corrientes	25.051.098	4.598.781	3.339.009	13.602.451	6.767.859	2.234.231	8.529.886	6.741.429	23.572.858	4.125.364	9.393.732	2.878.804	18.145.776	4.367.162	1.195.148	134.543.590
6 . Enajenación de Inversiones Reales	16.715	32.000	39.963	0	7.500	1.000	122.157	47.030	10.000	10.623	98.908	0	190.813	2.484	26.000	605.192
7. Transf. de Capital	2.283.887	339.642	429.126	403.440	468.983	106.683	668.151	548.281	242.112	671.520	702.066	35.715	239.371	227.747	28.763	7.395.488
Operaciones de Capital	2.300.603	371.642	469.088	403.440	476.483	107.683	790.307	595.311	252.112	682.143	800.974	35.715	430.184	230.231	54.763	8.000.680
Operaciones no financieras	27.351.700	4.970.424	3.808.098	14.005.891	7.244.342	2.341.914	9.320.193	7.336.740	23.824.970	4.807.507	10.194.706	2.914.520	18.575.960	4.597.393	1.249.912	142.544.270
8. Activos Financieros	9.499	4.909	12.187	0	18.734	4.425	2.839	7.722	28.668	92.553	675	574	104.405	1.297	1.078	289.565
9. Pasivos Financieros	802.199	122.110	80.000	129.579	229.417	63.106	146.537	42.337	1.995.703	67.644	473.564	413.174	304.249	21.401	49.848	4.940.869
Operaci. Financieras	811.698	127.019	92.187	129.579	248.151	67.531	149.376	50.059	2.024.371	160.197	474.239	413.748	408.654	22.698	50.926	5.230.434
Total Ingresos	28.163.398	5.097.442	3.900.284	14.135.471	7.492.493	2.409.445	9.469.569	7.386.799	25.849.341	4.967.704	10.668.945	3.328.268	18.984.614	4.620.091	1.300.838	147.774.703
	144.939.290	32.914.238	22.831.851	102.305.829	41.718.570	13.287.800	56.483.329	35.675.865	196.536.908	17.333.277	53.829.139	26.051.440	185.808.294	26.890.143	7.770.424	964.376.397

CUADRO 4

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

AÑO 2007

ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Ingresos por capítulos. Datos consolidados

%

%	Andalucía	Aragón	Asturias	Valencia	Canarias	Cantabria	Cast.-L	Cast.-M	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL r.c.
1. Impuestos Directos	14,3	20,3	16,1	18,5	12,9	17,1	14,3	11,5	28,8	9,6	12,8	13,2	38,2	16,3	17,6	20,2
2. Impuestos Indirectos	32,3	32,9	28,8	43,2	24,4	35,8	30,2	33,8	41,2	19,5	25,2	63,7	49,2	41,0	33,2	36,7
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	2,4	4,0	3,5	5,3	2,2	2,5	2,7	2,2	3,3	2,2	2,4	2,7	2,0	2,3	3,7	2,9
4. Transferencias Corrientes	39,7	32,4	37,0	29,0	50,4	36,9	42,6	43,7	17,6	51,3	47,5	6,9	5,5	34,2	37,1	31,0
5. Ingresos Patrimoniales	0,3	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,7	0,7	0,1	0,3
Operaciones Corrientes	88,9	90,2	85,6	96,2	90,3	92,7	90,1	91,3	91,2	83,0	88,0	86,5	95,6	94,5	91,9	91,0
6. Enajenación de Invers. Reales	0,1	0,6	1,0	0,0	0,1	0,0	1,3	0,6	0,0	0,2	0,9	0,0	1,0	0,1	2,0	0,4
7. Transferencias de Capital	8,1	6,7	11,0	2,9	6,3	4,4	7,1	7,4	0,9	13,5	6,6	1,1	1,3	4,9	2,2	5,0
Operaciones de Capital	8,2	7,3	12,0	2,9	6,4	4,5	8,3	8,1	1,0	13,7	7,5	1,1	2,3	5,0	4,2	5,4
Operaciones no financieras	97,1	97,5	97,6	99,1	96,7	97,2	98,4	99,3	92,2	96,8	95,6	87,6	97,8	99,5	96,1	96,5
8. Activos Financieros	0,0	0,1	0,3	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	1,9	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1	0,2
9. Pasivos Financieros	2,8	2,4	2,1	0,9	3,1	2,6	1,5	0,6	7,7	1,4	4,4	12,4	1,6	0,5	3,8	3,3
Operaciones financieras	2,9	2,5	2,4	0,9	3,3	2,8	1,6	0,7	7,8	3,2	4,4	12,4	2,2	0,5	3,9	3,5
Total Ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 5
INGRESOS POR CAPÍTULOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS
miles €

	Navarra	País Vasco	TOTAL CCAA régimen foral
1. Impuestos Directos	2.197.281	0	2.197.281
2. Impuestos Indirectos	1.843.046	6.240	1.849.286
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	93.496	78.384	171.880
4. Transferencias Corrientes	43.365	8.989.685	9.033.050
5. Ingresos Patrimoniales	44.778	45.326	90.105
Operaciones Corrientes	4.221.966	9.119.635	13.341.602
6. Enajenación de Inversiones Reales	23.515	1.200	24.715
7. Transferencias de Capital	17.758	557.692	575.450
Operaciones de Capital	41.273	558.892	600.165
Operaciones no financieras	4.263.239	9.678.528	13.941.767
8. Activos Financieros	23.296	11.358	34.653
9. Pasivos Financieros	0	225.202	225.202
Operaciones financieras	23.296	236.560	259.856
Total Ingresos	4.286.535	9.915.088	14.201.623

INGRESOS POR CAPÍTULOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS
%

	Navarra	País Vasco	TOTAL CCAA régimen foral
1. Impuestos Directos	51,3	0,0	15,5
2. Impuestos Indirectos	43,0	0,1	13,0
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	2,2	0,8	1,2
4. Transferencias Corrientes	1,0	90,7	63,6
5. Ingresos Patrimoniales	1,0	0,5	0,6
Operaciones Corrientes	98,5	92,0	93,9
6. Enajenación de Inversiones Reales	0,5	0,0	0,2
7. Transferencias de Capital	0,4	5,6	4,1
Operaciones de Capital	1,0	5,6	4,2
Operaciones no financieras	99,5	97,6	98,2
8. Activos Financieros	0,5	0,1	0,2
9. Pasivos Financieros	0,0	2,3	1,6
Operaciones financieras	0,5	2,4	1,8
Total Ingresos	100,0	100,0	100,0

CUADRO 6
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2008

	miles €	%	€/hab	% s/PIB
1. Gastos de Personal	49.334.314	33,4%	1.141	5,1%
2 . Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	24.297.633	16,4%	562	2,5%
3. Gastos Financieros	2.390.676	1,6%	55	0,2%
4. Transferencias Corrientes	37.831.508	25,6%	875	3,9%
5. Fondo de contingencia	175.116	0,1%	4	0,0%
Operaciones Corrientes	114.029.246	77,2%	2.638	11,8%
6. Inversiones Reales	14.997.831	10,1%	347	1,6%
7. Transferencias de Capital	13.896.644	9,4%	321	1,4%
Operaciones de Capital	28.894.475	19,6%	668	3,0%
Operaciones no financieras	142.923.721	96,7%	3.306	14,8%
8. Activos Financieros	1.623.423	1,1%	38	0,2%
9. Pasivos Financieros	3.227.559	2,2%	75	0,3%
Operaciones financieras	4.850.982	3,3%	112	0,5%
Total Gastos	147.774.703	100,0%	3.418	15,3%

CUADRO 7

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. DATOS CONSOLIDADOS

miles €

miles €	Andalucía	Aragón	Asturias	Valencia	Canarias	Cantabria	Cast.-L	Cast.-M	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL r.c.
1. Gastos de Personal	9.710.610	1.949.735	1.417.904	5.126.221	2.727.241	827.209	3.478.429	2.759.068	7.011.266	1.832.011	3.443.977	1.052.668	6.506.500	1.061.257	430.217	49.334.314
2. Gastos Corr. en Bienes y Servicios	3.352.685	685.724	567.494	2.335.046	1.240.666	327.655	1.066.181	1.006.241	7.065.639	537.875	1.348.001	546.696	3.787.296	206.595	223.839	24.297.633
3. Gastos Financieros	433.268	65.504	50.108	367.408	45.809	21.779	71.900	63.753	687.843	40.508	146.482	78.833	266.798	33.731	16.952	2.390.676
4. Transferencias Corrientes	6.381.796	1.055.135	883.463	4.159.712	1.797.148	568.183	1.784.257	1.755.249	6.731.081	1.112.238	2.357.758	875.779	5.708.499	2.348.761	312.448	37.831.508
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	110.000	0	65.116	0	0	0	0	175.116
Operaciones Corrientes	19.878.359	3.756.098	2.918.970	11.988.388	5.810.864	1.744.826	6.400.768	5.584.311	21.605.829	3.522.632	7.361.333	2.553.975	16.269.094	3.650.343	983.456	114.029.246
6. Inversiones Reales	3.019.768	596.683	468.656	985.387	902.124	345.290	1.611.582	902.647	1.525.025	945.326	1.382.218	324.829	1.327.982	501.978	158.335	14.997.831
7. Transferencias de Capital	4.453.573	617.643	422.222	772.844	546.236	223.557	1.342.709	849.782	1.096.780	404.465	1.330.090	407.394	841.004	445.072	143.273	13.896.644
Operaciones de Capital	7.473.342	1.214.326	890.878	1.758.231	1.448.360	568.847	2.954.292	1.752.429	2.621.805	1.349.791	2.712.308	732.223	2.168.987	947.050	301.608	28.894.475
Operaciones no financieras	27.351.700	4.970.424	3.809.848	13.746.619	7.259.224	2.313.673	9.355.060	7.336.740	24.227.634	4.872.424	10.073.641	3.286.198	18.438.080	4.597.393	1.285.064	142.923.721
8. Activos Financieros	29.103	44.976	10.437	259.272	3.852	30.195	4.994	13.239	1.020.431	27.636	121.740	0	48.985	3.979	4.584	1.623.423
9. Pasivos Financieros	782.595	82.043	80.000	129.579	229.417	65.577	109.515	36.820	601.277	67.644	473.564	42.070	497.549	18.719	11.190	3.227.559
Operaciones financieras	811.698	127.019	90.437	388.852	233.269	95.772	114.509	50.059	1.621.708	95.280	595.303	42.070	546.534	22.698	15.774	4.850.982
Total Gastos	28.163.398	5.097.443	3.900.284	14.135.471	7.492.493	2.409.445	9.469.569	7.386.799	25.849.341	4.967.704	10.668.945	3.328.268	18.984.614	4.620.091	1.300.838	147.774.703

Cuadro 7

Gastos por capítulos de las Comunidades Autónomas de régimen común. Datos consolidados

%

%	Andalucía	Aragón	Asturias	Valencia	Canarias	Cantabria	Cast.-L	Cast.-M	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	Total r.c.
1. Gastos de Personal	34,5	38,2	36,4	36,3	36,4	34,3	36,7	37,4	27,1	36,9	32,3	31,6	34,3	23,0	33,1	33,4
2. Gastos Corr. en Bienes y Servicios	11,9	13,5	14,6	16,5	16,6	13,6	11,3	13,6	27,3	10,8	12,6	16,4	19,9	4,5	17,2	16,4
3. Gastos Financieros	1,5	1,3	1,3	2,6	0,6	0,9	0,8	0,9	2,7	0,8	1,4	2,4	1,4	0,7	1,3	1,6
4. Transferencias Corrientes	22,7	20,7	22,7	29,4	24,0	23,6	18,8	23,8	26,0	22,4	22,1	26,3	30,1	50,8	24,0	25,6
5. Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Operaciones Corrientes	70,6	73,7	74,8	84,8	77,6	72,4	67,6	75,6	83,6	70,9	69,0	76,7	85,7	79,0	75,6	77,2
6. Inversiones Reales	10,7	11,7	12,0	7,0	12,0	14,3	17,0	12,2	5,9	19,0	13,0	9,8	7,0	10,9	12,2	10,1
7. Transferencias de Capital	15,8	12,1	10,8	5,5	7,3	9,3	14,2	11,5	4,2	8,1	12,5	12,2	4,4	9,6	11,0	9,4
Operaciones de Capital	26,5	23,8	22,8	12,4	19,3	23,6	31,2	23,7	10,1	27,2	25,4	22,0	11,4	20,5	23,2	19,6
Operaciones no financieras	97,1	97,5	97,7	97,2	96,9	96,0	98,8	99,3	93,7	98,1	94,4	98,7	97,1	99,5	98,8	96,7
8. Activos Financieros	0,1	0,9	0,3	1,8	0,1	1,3	0,1	0,2	3,9	0,6	1,1	0,0	0,3	0,1	0,4	1,1
9. Pasivos Financieros	2,8	1,6	2,1	0,9	3,1	2,7	1,2	0,5	2,3	1,4	4,4	1,3	2,6	0,4	0,9	2,2
Operaciones financieras	2,9	2,5	2,3	2,8	3,1	4,0	1,2	0,7	6,3	1,9	5,6	1,3	2,9	0,5	1,2	3,3
Total Gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 7

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. DATOS CONSOLIDADOS

€/hab

€/hab	Andalucía	Aragón	Asturias	Valencia	Canarias	Cantabria	Cast.-L	Cast.-M	Cataluña	Extrema.	Islas Galicia	Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL r.c.
1. Gastos de Personal	1.184	1.469	1.313	1.019	1.314	1.421	1.360	1.350	952	1.669	1.237	981	1.037	744	1.355	1.141
2. Gastos Corr. en Bienes y Servicios	409	517	525	464	598	563	417	493	959	490	484	510	604	145	705	562
3. Gastos Financieros	53	49	46	73	22	37	28	31	93	37	53	73	43	24	53	55
4. Transferencias Corrientes	778	795	818	827	866	976	698	859	914	1.013	847	816	910	1.647	984	875
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0	23	0	0	0	0	4
Operaciones Corrientes	2.424	2.831	2.702	2.384	2.799	2.997	2.503	2.733	2.934	3.209	2.644	2.381	2.594	2.560	3.097	2.638
6. Inversiones Reales	368	450	434	196	435	593	630	442	207	861	496	303	212	352	499	347
7. Transferencias de Capital	543	465	391	154	263	384	525	416	149	368	478	380	134	312	451	321
Operaciones de Capital	911	915	825	350	698	977	1.155	858	356	1.230	974	683	346	664	950	668
Operaciones no financieras	3.335	3.746	3.527	2.733	3.497	3.974	3.658	3.591	3.290	4.439	3.618	3.063	2.940	3.224	4.047	3.306
8. Activos Financieros	4	34	10	52	2	52	2	6	139	25	44	0	8	3	14	38
9. Pasivos Financieros	95	62	74	26	111	113	43	18	82	62	170	39	79	13	35	75
Operaciones financieras	99	96	84	77	112	165	45	25	220	87	214	39	87	16	50	112
Total Gastos	3.434	3.842	3.611	2.810	3.609	4.139	3.703	3.615	3.510	4.525	3.832	3.102	3.027	3.240	4.097	3.418

CUADRO 8

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS

miles €	Navarra	País Vasco	TOTAL CCAA régimen foral
1. Gastos de Personal	1.080.701	1.841.391	2.922.092
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	498.960	3.024.497	3.523.457
3. Gastos Financieros	28.679	69.999	98.678
4. Transferencias Corrientes	1.624.309	2.759.298	4.383.607
5. Fondo de contingencia	0	0	0
Operaciones Corrientes	3.232.649	7.695.185	10.927.834
6. Inversiones Reales	284.551	991.929	1.276.479
7. Transferencias de Capital	749.016	928.294	1.677.309
Operaciones de Capital	1.033.566	1.920.222	2.953.789
Operaciones no financieras	4.266.215	9.615.407	13.881.622
8. Activos Financieros	20.313	99.478	119.791
9. Pasivos Financieros	7	200.202	200.209
Operaciones financieras	20.320	299.680	320.001
Total Gastos	4.286.535	9.915.088	14.201.623

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS

%	Navarra	País Vasco	TOTAL CCAA régimen foral
1. Gastos de Personal	25,2	18,6	20,6
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	11,6	30,5	24,8
3. Gastos Financieros	0,7	0,7	0,7
4. Transferencias Corrientes	37,9	27,8	30,9
5. Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	75,4	77,6	76,9
6. Inversiones Reales	6,6	10,0	9,0
7. Transferencias de Capital	17,5	9,4	11,8
Operaciones de Capital	24,1	19,4	20,8
Operaciones no financieras	99,5	97,0	97,7
8. Activos Financieros	0,5	1,0	0,8
9. Pasivos Financieros	0,0	2,0	1,4
Operaciones financieras	0,5	3,0	2,3
Total Gastos	100,0	100,0	100,0

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS

€ hab	Navarra	País Vasco	TOTAL CCAA régimen foral
1. Gastos de Personal	1.742	854	1.052
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	804	1.402	1.269
3. Gastos Financieros	46	32	36
4. Transferencias Corrientes	2.618	1.279	1.578
5. Fondo de contingencia	0	0	0
Operaciones Corrientes	5.211	3.567	3.934
6. Inversiones Reales	459	460	460
7. Transferencias de Capital	1.207	430	604
Operaciones de Capital	1.666	890	1.063
Operaciones no financieras	6.877	4.458	4.998
8. Activos Financieros	33	46	43
9. Pasivos Financieros	0	93	72
Operaciones financieras	33	139	115
TOTAL Gastos	6.910	4.596	5.113

CUADRO 9
CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS AÑO 2008 (miles de €)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro corriente	ingresos capital	gastos capital	deficit/ superávit no financ.
Andalucía	19.878.359	25.051.098	5.172.739	2.300.603	7.473.342	0
Aragón	3.756.098	4.598.781	842.684	371.642	1.214.326	0
Asturias	2.918.970	3.339.009	420.040	469.088	890.878	-1.750
Com. Valenciana	11.988.388	13.602.451	1.614.064	403.440	1.758.231	259.272
Canarias	5.810.864	6.767.859	956.995	476.483	1.448.360	-14.882
Cantabria	1.744.826	2.234.231	489.405	107.683	568.847	28.242
Castilla y León	6.400.768	8.529.886	2.129.118	790.307	2.954.292	-34.867
Castilla-La Mancha	5.584.311	6.741.429	1.157.118	595.311	1.752.429	0
Cataluña	21.605.829	23.572.858	1.967.029	252.112	2.621.805	-402.663
Extremadura	3.522.632	4.125.364	602.732	682.143	1.349.791	-64.917
Galicia	7.361.333	9.393.732	2.032.398	800.974	2.712.308	121.065
Islas Baleares	2.553.975	2.878.804	324.829	35.715	732.223	-371.678
Madrid	16.269.094	18.145.776	1.876.683	430.184	2.168.987	137.880
Murcia	3.650.343	4.367.162	716.818	230.231	947.050	0
La Rioja	983.456	1.195.148	211.692	54.763	301.608	-35.152
TOTAL CCAA régimen común	114.029.246	134.543.590	20.514.343	8.000.680	28.894.475	-379.451
Navarra	3.232.649	4.221.966	989.318	41.273	1.033.566	-2.976
País Vasco	7.695.185	9.119.635	1.424.450	558.892	1.920.222	63.120
TOTAL CCAA régimen foral	10.927.834	13.341.602	2.413.768	600.165	2.953.789	60.145
TOTAL	124.957.080	147.885.191	22.928.111	8.600.845	31.848.263	-319.307

ANEXO II

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2006

CUADRO 1

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS DEL AÑO 2006 (MILES DE EUROS) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
Andalucía	21.361.810	26.182.495	24.653.923	14,1	9,5
Aragón	4.802.512	4.660.804	4.662.935	13,0	12,7
Asturias	3.669.909	3.767.608	3.744.951	12,4	11,8
Islas Baleares	2.718.561	3.066.405	2.937.381	5,2	-0,5
Canarias	6.347.303	6.763.853	6.550.936	13,4	15,7
Cantabria	2.082.456	2.001.713	2.031.448	4,2	9,8
Castilla y León	9.034.624	9.255.749	9.334.038	5,2	8,7
Castilla-La Mancha	6.930.087	7.223.964	7.162.348	11,1	12,8
Cataluña	21.802.622	21.849.303	22.634.173	0,8	4,0
Comunidad Valenciana	11.849.911	13.015.578	12.154.770	9,2	6,2
Extremadura	4.538.761	4.523.598	4.431.653	7,8	12,3
Galicia	9.181.247	9.310.608	9.379.716	5,7	6,8
Madrid	16.576.137	16.846.038	16.502.506	11,3	11,4
Murcia	3.653.956	4.011.109	3.800.228	10,5	11,1
La Rioja	1.112.975	1.097.069	1.136.421	16,9	17,4
TOTAL CCAA régimen común	125.662.871	133.575.895	131.117.426	8,8	8,8
Navarra	3.379.418	3.810.443	3.698.973	12,6	11,8
País Vasco	7.645.380	8.265.520	7.787.705	6,3	6,3
TOTAL CCAA régimen foral	11.024.797	12.075.963	11.486.678	8,2	8,0
TOTAL CCAA	136.687.669	145.651.857	142.604.104	8,7	8,7

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2006 (MILES DE EUROS) (1)

	ingresos tributarios	transfer. corrientes	transfer. capital	ingresos financi.	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	12.083.459	11.258.280	1.892.164	815.653	132.939	26.182.495
Aragón	2.596.577	1.691.551	252.441	96.327	23.908	4.660.804
Asturias	1.884.782	1.368.141	397.801	87.100	29.785	3.767.608
Islas Baleares	2.707.566	163.151	44.601	146.071	5.016	3.066.405
Canarias	2.705.268	3.222.540	341.675	458.117	36.254	6.763.853
Cantabria	1.113.005	705.775	79.336	92.915	10.682	2.001.713
Castilla y León	4.042.213	4.369.714	645.600	114.168	84.054	9.255.749
Castilla-La Mancha	3.014.336	3.294.473	428.469	420.226	66.460	7.223.964
Cataluña	16.394.754	3.948.230	621.264	847.819	37.236	21.849.303
Comu. Valenciana	9.163.920	3.055.463	347.163	426.664	22.368	13.015.578
Extremadura	1.313.523	2.740.231	375.845	60.316	33.683	4.523.598
Galicia	4.021.083	4.007.057	784.009	405.637	92.822	9.310.608
Madrid	15.177.846	729.139	328.679	415.165	195.208	16.846.038
Murcia	2.321.844	1.458.229	199.769	212	31.055	4.011.109
La Rioja	602.416	445.082	33.515	14.540	1.516	1.097.069
TOTAL CCAA régimen común	79.142.590	42.457.057	6.772.329	4.400.932	802.986	133.575.895
Navarra	3.655.914	39.304	32.471	25.251	57.502	3.810.443
País Vasco	159.008	7.984.531	48.856	14.620	58.506	8.265.520
TOTAL CCAA régimen foral	3.814.922	8.023.835	81.326	39.871	116.008	12.075.963
TOTAL CCAA	82.957.512	50.480.892	6.853.656	4.440.803	918.994	145.651.857

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2006 (MILES DE EUROS)

	gastos de funcionamiento	transfer. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	11.152.206	6.594.657	5.763.143	1.119.171	24.745	24.653.923
Aragón	2.135.415	1.365.037	979.074	131.315	52.095	4.662.935
Asturias	1.829.458	794.491	956.295	112.306	52.400	3.744.951
Islas Baleares	1.390.870	945.501	513.292	87.051	666	2.937.381
Canarias	3.484.099	1.574.093	1.073.923	388.471	30.350	6.550.936
Cantabria	951.065	484.179	496.270	77.669	22.265	2.031.448
Castilla y León	4.275.128	2.497.362	2.405.347	136.623	19.578	9.334.038
Castilla-La Mancha	3.326.904	2.244.536	1.323.920	245.692	21.296	7.162.348
Cataluña	11.538.564	6.340.129	2.703.460	1.249.459	802.561	22.634.173
Comu. Valenciana	6.102.985	3.990.716	1.375.007	486.607	199.455	12.154.770
Extremadura	2.005.569	1.447.003	887.045	86.446	5.590	4.431.653
Galicia	4.218.673	2.159.660	2.302.748	514.650	183.985	9.379.716
Madrid	8.704.934	4.659.232	1.971.759	622.187	544.393	16.502.506
Murcia	992.799	2.010.488	749.677	46.131	1.133	3.800.228
La Rioja	504.956	280.067	329.660	18.676	3.062	1.136.421
TOTAL CCAA régimen común	62.613.627	37.387.149	23.830.622	5.322.453	1.963.576	131.117.426
Navarra	1.248.607	1.408.454	811.474	37.830	192.608	3.698.973
País Vasco	4.081.437	2.430.248	915.501	225.546	134.973	7.787.705
TOTAL CCAA régimen foral	5.330.044	3.838.701	1.726.976	263.375	327.581	11.486.678
TOTAL CCAA	67.943.671	41.225.851	25.557.597	5.585.828	2.291.157	142.604.104

CUADRO 4

CUENTA FINACIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO AÑO 2006 (MILES DE EUROS)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit (-) / superáv. (+) no financi.
Andalucía	18.557.000	15.996.082	2.560.918	1.902.481	3.912.842	550.557
Andalucía	23.455.987	18.108.647	5.347.339	1.910.855	5.763.143	1.495.052
Aragón	4.308.588	3.550.114	758.473	255.890	979.074	35.289
Asturias	3.265.918	2.654.399	611.519	414.590	956.295	69.814
Islas Baleares	2.873.766	2.381.353	492.413	46.568	513.292	25.689
Canarias	5.957.325	5.105.146	852.179	348.411	1.073.923	126.667
Cantabria	1.829.198	1.446.687	382.511	79.600	496.270	-34.159
Castilla y León	8.462.308	6.833.696	1.628.612	679.273	2.405.347	-97.462
Castilla-La Mancha	6.325.992	5.617.126	708.866	477.746	1.323.920	-137.308
Cataluña	20.378.262	18.389.371	1.988.891	623.222	2.703.460	-91.347
Com. Valenciana	12.237.524	10.456.726	1.780.798	351.390	1.375.007	757.181
Extremadura	4.079.977	3.481.858	598.119	383.305	887.045	94.379
Galicia	8.058.548	6.515.424	1.543.124	846.423	2.302.748	86.798
Madrid	16.018.321	13.591.692	2.426.629	412.551	1.971.759	867.421
Murcia	3.801.916	3.032.053	769.863	208.982	749.677	229.167
La Rioja	1.048.573	791.733	256.840	33.956	329.660	-38.864
TOTAL CCAA régimen común	122.102.202	101.956.025	20.146.177	7.072.761	23.830.622	3.388.316
Navarra	3.735.661	2.694.020	1.041.641	49.530	811.474	279.697
País Vasco	8.200.929	6.554.048	1.646.881	49.972	915.501	781.351
TOTAL CCAA régimen foral	11.936.590	9.248.068	2.688.522	99.502	1.726.976	1.061.049
TOTAL CCAA	134.038.792	111.204.093	22.834.699	7.172.263	25.557.597	4.449.365

CUADRO 5

DÉFICIT(-)/SUPERAVIT(+) LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2006

	Miles de euros	€/habitante
Andalucía	1.495.052	187
Aragón	35.289	28
Asturias	69.814	65
Islas Baleares	25.689	26
Canarias	126.667	63
Cantabria	-34.159	-60
Castilla y León	-97.462	-39
Castilla-La Mancha	-137.308	-71
Cataluña	-91.347	-13
Comunidad Valenciana	757.181	158
Extremadura	94.379	87
Galicia	86.798	31
Madrid	867.421	144
Murcia	229.167	167
La Rioja	-38.864	-127
TOTAL CCAA régimen común	3.388.316	81
Navarra	279.697	465
País Vasco	781.351	366
TOTAL CCAA régimen foral	1.061.049	388
TOTAL CCAA	4.449.365	100

LAS ELECCIONES GENERALES DE 2008 EN ESPAÑA

Francesc Pallarés
Jordi Muñoz

El 9 de marzo de 2008 se celebraron las décimas elecciones generales en España desde 1977. Se cerraba así una legislatura marcada por una fuerte polarización entre el PSOE y el PP, que han protagonizado fuertes enfrentamientos parlamentarios, mediáticos y que se han expresado también en un buen número de manifestaciones en la calle.

El marco político

Tras las controvertidas elecciones de 2004, los inesperados resultados de 2004 llevaron a José Luís Rodríguez Zapatero a la Moncloa. Fue investido en primera votación con el apoyo de Esquerra Republicana de Catalunya, Izquierda Unida, Coalición Canaria, el Bloque Nacionalista Gallego y la Chunta Aragonesista, y la abstención de Convergencia i Unió, el Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y Nafarroa Bai. Estos apoyos parlamentarios condicionarían la legislatura, en la medida que contribuyeron a definir la orientación de algunas de las apuestas políticas de gobierno de Zapatero, que inició la legislatura con la decisión de retirar las tropas españolas de Irak y con la adopción de una serie de medidas de fuerte calado político y social.

A lo largo de la legislatura diversos temas marcaron la agenda política y condicionaron los términos del debate político, siempre fuertemente polarizado. Los principales temas fueron los siguientes:

11 de Marzo

A pesar de los resultados electorales de 2004, la polémica en torno a la autoría de los atentados del 11 de marzo de 2004 no terminó, e importantes sectores próximos al PP siguieron defendiendo de modo más o menos explícito teorías alternativas sobre la autoría material o intelectual de los ataques. No sería hasta la conclusión del juicio en 2007 que la cuestión quedó totalmente fuera del debate político.

Reforma de los estatutos de Autonomía

En 2005 el Parlament de Catalunya aprueba una reforma del Estatuto de Autonomía catalán que plantea algunas reformas en profundidad de los términos en que está delimitado el autogobierno catalán, incluyendo entre los aspectos más

polémicos la definición de Catalunya como nación, la equiparación legal de catalán y castellano, la reforma del sistema de financiación o algunas competencias adicionales. Tras la aprobación por parte del Parlament de Catalunya, la propuesta de reforma va al congreso de los diputados, donde el PP defiende la inconstitucionalidad del texto y el PSOE apuesta por la negociación con los partidos catalanes. Finalmente, en enero de 2006 se llega a un acuerdo para aprobar un nuevo Estatuto para Catalunya que incorpora modificaciones respecto a la propuesta original, consideradas más o menos relevantes por los diversos partidos y que acaban generando la salida de ERC del consenso optando por oponerse a la aprobación del nuevo texto. El nuevo acuerdo continúa provocando igualmente un fuerte rechazo por parte del PP, que opta por oponerse a la reforma, recoger firmas en su contra y, finalmente, recurrir el texto al Tribunal Constitucional.

Paralelamente, se tramitan también durante la legislatura, las reformas de los estatutos de la Comunidad Valenciana y Andalucía, además de Aragón, Castilla y León y las Illes Balears sin que en estos casos supusiesen polémicas comparables entre los principales partidos estatales.

Política antiterrorista

En marzo de 2006, ETA anuncia un «alto el fuego permanente» que da inicio a un fallido proceso de paz a través de un diálogo con la organización sobre los términos de un proceso conducente al final definitivo de la violencia. El PP se opuso a este proceso con contundencia con el apoyo de sectores mediáticos y de una politizada Asociación de Víctimas del Terrorismo argumentando que el gobierno estaba negociando sobre la unidad de España, la incorporación de Navarra a Euskadi y faltando al respeto a las víctimas. Plantea como alternativa una política de derrota unilateral de ETA. Este tema que marcó de forma destacada la agenda política durante buena parte de la legislatura. Finalmente el 30 de diciembre de 2006 ETA, descontenta con la marcha de las conversaciones, hace explotar un coche bomba en un aparcamiento del aeropuerto de Madrid-Barajas, poniendo así de facto fin al proceso. La respuesta del gobierno fue dar por cerradas las conversaciones, de modo que la cuestión dejaría paulatinamente de ser motivo de enfrentamiento entre las principales fuerzas políticas españolas.

Matrimonio de parejas homosexuales

La decisión del gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero de reformar el código civil para permitir el matrimonio entre parejas del mismo sexo fue otro de los grandes motivos de confrontación en la política española de la legislatura 2004-2008. La reforma fue aprobada en junio de 2005, y tanto el PP cómo la Iglesia Católica se opusieron a ella, y mostraron su rechazo en sede parlamentaria pero también en la calle con grandes manifestaciones de protesta en las que se defendió el modelo de familia tradicional frente a la legalización de los matrimonios homosexuales.

Educación para la Ciudadanía

Otro frente de confrontación en el que coincidieron el principal partido de la oposición y la Iglesia Católica fue el de la asignatura de Educación para la Ciudadanía. El gobierno de Zapatero promovió la aprobación de la Ley Orgánica de Educación en mayo de 2006, que preveía la introducción de esta asignatura. Finalmente, mediante sendos Reales Decretos de enseñanzas mínimas aprobados en diciembre de 2006, fue introducida en los currículums escolares. Tanto el PP como la Iglesia católica y sectores sociales afines mostraron su oposición a la misma y especialmente a su carácter obligatorio y evaluable, por considerar que se trataba de una asignatura con fuerte contenido ideológico, contrario a los principios de la Iglesia. Algunos sectores promovieron también la objeción de conciencia, aunque con escaso eco y sin conseguir que los tribunales reconociesen el derecho a no cursarla por motivos ideológicos.

Ley de la Memoria Histórica

La fuerte polarización que caracterizó la política española durante buena parte de la legislatura 2004-08 se articuló también en torno a la elaboración y aprobación de la Ley para la recuperación de la Memoria Histórica en octubre de 2007. Esta ley contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas a excepción de PP y ERC por motivos radicalmente opuestos. El PP argumentó que se trataba de una legislación que reabría viejas heridas y rompía uno de los consensos fundamentales de la transición a la democracia. Por su parte ERC consideraba que no existía suficiente rehabilitación de las víctimas de la represión de la dictadura.

En conjunto, todos estos temas configuraron un escenario de fuerte polarización ideológica entre el PP y el PSOE que junto con determinados conflictos con fuerzas nacionalistas catalanas vascas marcarían el tono general de la legislatura. La fuerte tensión fue un obstáculo para el desarrollo de la acción política de gobierno y creaba un clima político muy enrarecido, «de crispación» en expresión que fue comúnmente utilizada. En este marco quedaron aparcados temas de gran trascendencia como la reforma del Senado, o la renovación del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

Las fuerzas políticas y la campaña

La campaña electoral de 2008 se presenta con reducidas expectativas de grandes cambios en la correlación de fuerzas. A priori, la posibilidad de una victoria del PP o de una mayoría absoluta del PSOE son relativamente remotas, por lo que se trabaja con una reedición de la mayoría relativa socialista como hipótesis más probable. Las encuestas publicadas durante la campaña atorgaban al PSOE una ventaja de entre 2 y 6 puntos porcentuales sobre el PP. De todos modos, se trata de unas distancias suficientemente reducidas como para mantener la tensión en la campaña.

Así, la campaña fue de alta intensidad, y muy polarizada en torno a los dos principales partidos, siguiendo la pauta de la legislatura. Los eventos más destacados fueron los dos debates televisivos que protagonizaron los candidatos de los

dos principales partidos. Desde las elecciones de 1996 no se habían celebrado debates de esta naturaleza en España, por lo que en esta ocasión despertaron gran interés mediático y social. Adicionalmente, un debate sobre cuestiones económicas entre el vicepresidente económico del gobierno, Pedro Solbes, y el miembro de la candidatura del PP y expresidente de Endesa, Francisco Pizarro, también despertó un gran interés.

Partido Socialista Obrero Español

El PSOE afronta esta campaña con el objetivo de mantener el gobierno, y de conseguir una victoria sobre el PP lo más ámplia posible para poder gobernar con una cierta comodidad. José Luís Rodríguez Zapatero repite como candidato por segunda vez, sin contar con ninguna división interna relevante en el nivel estatal. Buena parte de su gabinete encabeza diversas listas provinciales, como María Teresa Fernández de la Vega en Valencia, Carme Chacón en Barcelona, Fernández Bermejo por Murcia, Magdalena Álvarez por Málaga o Bernat Soria en Alicante, entre otros.

A pesar de las expectativas relativamente optimistas que arrojan las encuestas, el margen que a priori separa el PSOE de su rival directo es suficientemente estrecho como para que el partido en el gobierno opte por una campaña de alta intensidad. De hecho, el objetivo declarado del planteamiento de campaña socialista es el de aumentar la tensión para movilizar al máximo el electorado. Los cálculos del PSOE indican que con una alta participación les resultará más fácil obtener una victoria cómoda, mientras que podrían ser los principales perjudicados por una elevada abstención.

Con el objetivo de movilizar al máximo el voto de izquierda, uno de los ejes de la campaña socialista es el de presentar al Partido Popular como una fuerza radicalizada muy escorada hacia la derecha y responsable del ambiente de crispación. A parte de movilizar posibles abstencionistas, con esta estrategia el PSOE también quiere, por un lado, obtener apoyos de votantes moderados que puedan sentirse incómodos con esta 'radicalización' del PP y por el otro favorecer la bipolarización del voto y concentrar a su alrededor todo el voto de la izquierda y también de algunos partidos nacionalistas.

Los temas sobre los que el PSOE hace bascular la campaña electoral son, en primer lugar, la defensa de la gestión del gobierno, en especial en materia económica, y en segundo lugar, las políticas sociales. El PSOE defiende su política en esta materia y lanza una batería de propuestas en esta dirección. Probablemente la propuesta que más llama la atención mediática y social es la devolución de 400 euros del IRPF que promete el gobierno, con el fin de estimular el consumo en un momento en que se empiezan a notar algunos indicios de lo que entonces se llamó 'desaceleración'. A parte de la devolución extraordinaria de los 400 euros, justificada por el superávit presupuestario en las cuentas del estado, el PSOE propone una subida de las pensiones más bajas, así como del salario mínimo interprofesional.

Partido Popular

Tras su inesperada derrota en marzo de 2004, el PP vivió un complejo y lento proceso de consolidación del liderazgo interno de Mariano Rajoy, nombrado por Aznar como su substituto. A pesar de haber perdido las anteriores elecciones, Mariano Rajoy se mantiene al frente del Partido y comanda la tarea de oposición radical desarrollada por el PP durante toda la legislatura, al lado de figuras destacadas de los gobiernos Aznar, como Ángel Acebes o Eduardo Zaplana. Las tensiones existentes quedaron relativamente soterradas hasta pasadas las elecciones de 2008, y no hubo antes o durante la campaña un cuestionamiento abierto de la figura de Rajoy.

De todos modos, sí existieron tensiones importantes en la elaboración de las listas. La principal fue protagonizada por Alberto Ruiz Gallardón, Alcalde de Madrid, y Esperanza Aguirre, Presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid. Ruiz-Gallardón se autopostuló para concurrir en la lista junto a Mariano Rajoy. Ante esta posibilidad, Esperanza Aguirre se postuló también como integrante de la lista, en un movimiento que se interpretó como una lucha velada por una hipotética sucesión de Rajoy. La incompatibilidad entre su condición de diputada y presidenta autonómica hubiese obligado a Aguirre a renunciar a sus cargos para presentare a las elecciones generales. Ante esta disputa, que fue subiendo de intensidad, Rajoy optó por no incluír a ninguno de los dos en las listas.

A parte de este conflicto, el otro episodio destacado de la elaboración de las listas populares fue la incorporación de Francisco Pizarro, expresidente de Endesa, como referente económico del partido, en lo que se presentó como un fichaje estrella de Rajoy. A pesar de ello, tras el debate con Pedro Solbes, la figura de Pizarro pasó a un segundo plano.

El planteamiento general de la campaña popular fue, en cierto modo, opuesto al del PSOE: con la tensión acumulada durante toda la legislatura, el PP consideraba que su electorado estaba suficientemente movilizado, y optó por una estrategia que favoreciese una baja participación, con la convicción de que esto perjudicaría fundamentalmente al Partido Socialista. De hecho, el propio secretario de comunicación del PP, Gabriel Elorriaga, en unas polémicas declaraciones al periódico británico Financial Times, manifestó que su objetivo era desmovilizar al electorado socialista sembrando dudas sobre la capacidad del gobierno para gestionar problemas fundamentales como la economía o la inmigración.

En este marco y con la aparición de los primeros síntomas claros de crisis económica en los últimos meses de 2007, la economía se convirtió en uno de los ejes fundamentales de la agenda de campaña del PP. Frente a los buenos resultados de la gestión económica del gobierno argumentados por el PSOE, los populares insistieron en la gravedad de los síntomas de desaceleración que se percibían entonces, y que apuntaban a una próxima crisis económica. En el discurso popular hubo un énfasis especial en los problemas que podría causar el rápido crecimiento de la inflación. El PP confía en su buena imagen como gestor de la economía, dado que durante sus ocho años de gobierno la economía española experimentó una larga fase de expansión tras superarse definitivamente la crisis de los primeros años noventa.

El fenómeno de la inmigración y la política a desarrollar ante los nuevos retos que plantea fue otro tema destacado en la agenda política y de los enfrentamientos entre PP y PSOE. El PP optó por cuestionar profundamente la política de inmigración del PSOE al que hacía responsable de la que consideraba excesiva llegada de inmigrantes a España y los problemas que ello creaba. La necesidad de limitar los flujos migratorios fue uno de los ejes de su discurso, junto con propuestas de endurecimiento de las condiciones de permanencia, vinculadas a un contrato de integración en el que se recogiesen derechos y deberes de los inmigrantes, y que se convirtió en una de las propuestas estrella del PP. Proponía igualmente reformar la legislación para prohibir el velo islámico en los centros educativos públicos, así como la introducción de un sistema de puntos en los permisos de residencia y trabajo.

Finalmente, el tercer pilar de la campaña popular fue la cuestión nacional. Si bien en un tono de menor intensidad que durante la legislatura, enfatizó la unidad de España y la defensa del castellano como lengua común y los símbolos nacionales españoles. En este sentido dirigió fuertes críticas al PSOE por sus alianzas con formaciones nacionalistas e independentistas, y propuso una reforma del sistema autonómico en sentido homogeneizador y recentralizador, que cerrase definitivamente el proceso autonómico e impidiese futuras ampliaciones del autogobierno mediante procesos de reforma estatuaria como el catalán.

Izquierda Unida

IU se presenta a las elecciones con Gaspar Llamazares a la cabeza. El objetivo de IU es evitar al máximo que la dinámica de bipolarización de la política española, junto con los efectos del sistema electoral, les perjudique y haga reducir aún más su ya limitada representación parlamentaria. Para ello, asegura que la victoria socialista no está en discusión, sino que se trata de definir el mapa de alianzas que será necesario para mantener a Zapatero en el Gobierno. Alertan tanto contra una posible mayoría absoluta socialista, que le haría moverse a la derecha, como contra un escenario de pacto con formaciones nacionalistas de centroderecha como el PNV o CiU. Su Principal argumento de campaña es presentarse como la garantía de que el PSOE se verá obligado a realizar políticas de izquierdas, y defienden su labor en este sentido durante toda la legislatura.

Unión Progreso y Democracia

La formación de nueva planta, encabezada por la ex eurodiputada socialista Rosa Díez, se presenta por primera vez a unas elecciones generales con un programa político basado fundamentalmente en la cuestión nacional, enfatizando la unidad de España, apostando por reformas constitucionales y legislativas que limiten el peso de las formaciones nacionalistas catalanas y vascas en la política española, así como la garantía de la enseñanza en castellano o la recuperación de algunas competencias como Educación por parte del gobierno central como garantía de igualdad. En un segundo plano aparecen también en su campaña planteamientos generales sobre desarrollo de políticas sociales

Partidos de Ámbito no Estatal

CiU presenta de nuevo al líder de Unió Democràtica, Josep Antoni Duran i Lleida, como candidato a estos comicios. Se especula durante la campaña sobre la posibilidad o conveniencia de una participación de CiU en un hipotético gobierno de coalición, aunque en este caso no hay ninguna apuesta clara de la formación que mayoritariamente no contempla esta opción mientras esté en la oposición en Catalunya. Su campaña se basa en su papel como garante del cumplimiento del Estatut aprobado en 2006, de la moderación y de una orientación de las políticas económicas no excesivamente escorada hacia la izquierda. Esperan mantener o mejorar sus resultados de 2004, aprovechándose de un esperado desgaste de ERC.

Por su parte, ERC presenta en esta ocasión a Joan Ridao, su portavoz en el Parlament de Catalunya, como candidato. Tras el notable crecimiento de 2004, cuando pasó de 1 a 8 diputados, en esta ocasión el objetivo de ERC es mantener el grupo parlamentario propio y no pagar demasiado caro el desgaste producido por su apoyo al Gobierno de Zapatero en el primer tramo de legislatura –después frustrado por falta de acuerdo en torno al Estatut– y su participación en el gobierno de Catalunya.

Finalmente, el PNV presenta en esta ocasión de nuevo a José Erkoreka como cabeza de lista por Vizcaya. Erkoreka ha ejercido de portavoz parlamentario de los nacionalistas vascos durante toda la legislatura 2004-08, con lo que se va consolidando como referente de la formación en el Congreso de los Diputados. La prioridad del PNV es, por un lado, culminar las transferencias pendientes, y por el otro asegurar un acuerdo con el Estado para el reconocimiento de la voluntad de la sociedad vasca, expresada mediante una consulta democrática que debería servir de base para definir un nuevo marco de relaciones entre el País Vasco y el estado español.

Los resultados

Con un descenso de la casi 2 puntos en la participación respecto a las anteriores elecciones generales, los resultados del 14 de marzo suponen principalmente una continuidad en relación a las anteriores elecciones. El PSOE obtiene un nuevo triunfo electoral, con el 43,6% de los votos, mientras el PP se mantiene como segunda fuerza (39,7% de los votos) recortando en 1 punto la diferencia que le separaba del PSOE. Por su parte IU experimenta un nuevo, aunque suave, retroceso electoral que sin embargo le significa un importante nuevo retroceso a nivel de representación.

ELECCIONES GENERALES 2004:
RESULTADOS PRINCIPALES OPCIONES

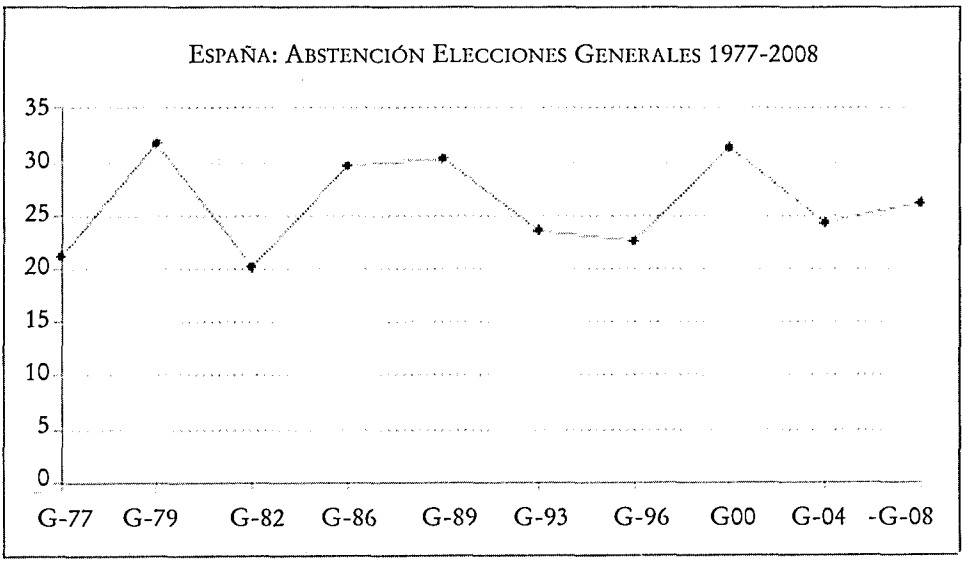
	2008	*Dif.2008-2004*
Participación (%)	73,8	- 1,8
	% s/votantes	
PSOE	43,6	1,4
PP	39,7	2,4
IU/ICV	3,8	- 1,3
PANE	8,5	- 3,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central

Como consecuencia de estos resultados el PSOE forma de nuevo gobierno monocolor, aunque no cuenta con mayoría absoluta y tendrá que apoyarse en acuerdo con otras fuerzas para la gobernabilidad.

La participación/abstención

El nivel de participación ha sido del 73,8%, es decir, una abstención del 26,2% que se sitúa en un nivel intermedio en la historia de las elecciones generales. Si bien la expectativa de cambio político en la elección no era probable, al menos según la evolución de la intención de voto recogida por las distintas encuestas, la fuerte tensión vivida durante la legislatura parece haber contribuido a mantener un buen nivel de movilización electoral.



A nivel territorial el mapa de la abstención presenta algunas novedades respecto a elecciones anteriores. En las elecciones de 2008 Euskadi (36%) aparece destacada como la Comunidad Autónoma más abstencionista, seguida de las ya tradicionalmente abstencionistas Comunidades Autónomas insulares, Illes Balears (32%) y Canarias (34%). Con un nivel de abstención casi del 30% Cataluña se sitúa ahora entre las Comunidades Autónomas abstencionistas emparejada con Comunidades Autónomas tradicioalmente abstencionistas como Galicia y Asturias.

En el polo opuesto Castilla-La Mancha y La Rioja, lo mismo que Extremadura, continúan en el grupo de las más participativas a las que ahora se han unido Murcia, Madrid y la Comunidad Valenciana.

A nivel evolutivo, el incremento de 2 puntos en la abstención que presenta la media general española no es un buen reflejo de la evolución a nivel de Comunidades Autónomas. Pocas veces la variación de la media de participación ha sido menos reflejo de los comportamientos a nivel territorial, por Comunidades Autónomas.

Por una parte un grupo de 6 Comunidades Autónomas presentan incrementos de la abstención inferiores al 1%. A ellas pueden sumarse también Illes Balears y Aragón con incrementos escasamente superiores a 1 punto. Por su parte Andalucía, con un incremento de 2 puntos en la abstención, es la única Comunidad Autónoma que presenta una evolución similar a la media.

ABSTENCIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

% Elecciones Generales 2008 y *Diferencia 2008-2004*

	2008	*Dif 2008-2004*
Castilla-La Mancha	20,0	*-0,1*
Murcia	20,4	*-2,5*
Rioja, La	20,7	*0,2*
Madrid	20,9	*-0,2*
Valenciana, Com.	21,2	*-1,1*
Extremadura	21,5	*0,7*
Castilla y León	22,3	*0,2*
Cantabria	23,6	*0,9*
Aragón	24,1	*1,1*
Andalucía	27,2	*2,0*
Navarra	27,9	*4,2*
Asturias	28,7	*0,4*
Galicia	29,5	*0,5*
Catalunya	29,7	*5,7*
Balears, Illes	32,4	*1,3*
Canarias	34,1	*0,8*
Euskadi	36,0	*10,9*
ESPAÑA	26,1	*1,8*

Otros grupos de Comunidades Autónomas presentan sin embargo variaciones claramente diferenciadas. En este sentido Castilla-La Mancha y Madrid –con descensos muy suaves de la abstención– así como la Comunidad Valenciana y, sobre todo, Murcia, se separan de la evolución de la media en términos también cualitativos, con un incremento de la movilización electoral. En cambio en Navarra, Cataluña y, sobre todo, en Euskadi, se produce un fuerte incremento del abstencionismo

El análisis de los resultados por provincias revela que las variaciones son homogéneas entre las provincias de cada Comunidad Autónoma, casi sin excepciones. Es decir que los factores condicionantes son de ámbito autonómico, no de nivel de circunscripción electoral ni de otro tipo. En conjunto, pues, la diversidad de movimientos indica que paralelamente a la influencia de factores de ámbito general, otros factores de ámbito autonómico han tenido una influencia importante en el comportamiento electoral, superior a la que se ha observado en casi todas las elecciones generales celebradas hasta ahora. Estos factores de ámbito autonómico son de diversa índole, pero relacionados en todo caso con el planteamiento de la competencia electoral.

En el caso de Euskadi y Navarra, el factor determinante del fuerte incremento de la abstención es el abstencionismo del independentismo radical.

El clima de opinión enrarecido en Cataluña en el que se mezclaban la fuerte campaña del *«català emprenyat»* (catalán cabreado) impulsada por los partidos nacionalista y diversos medios de comunicación responsabilizando al gobierno socialista de diversos problemas (tardía llegada del AVE, problemas en las líneas de cercanías de RENFE, apagones de electricidad, ...) contrastaban con un intenso clima de opinión frente a la política desarrollada por el PP y la posibilidad de que pudiera llegar otra vez al gobierno.

Un incremento de la desmovilización y un incremento de la concentración del voto en el PSC son el resultado de estas tendencias contradictorias.

El incremento de la movilización electoral en Madrid, Murcia y Com. Valenciana es paralela a importantes incrementos del PP en estas Comunidades Autónomas donde el PP controla con solidez el gobierno autonómico. A falta de análisis más detallados parece definirse un «factor PP» (seguramente con contenidos diferentes) como elemento clave para explicar el incremento de la movilización en estas Comunidades Autónomas.

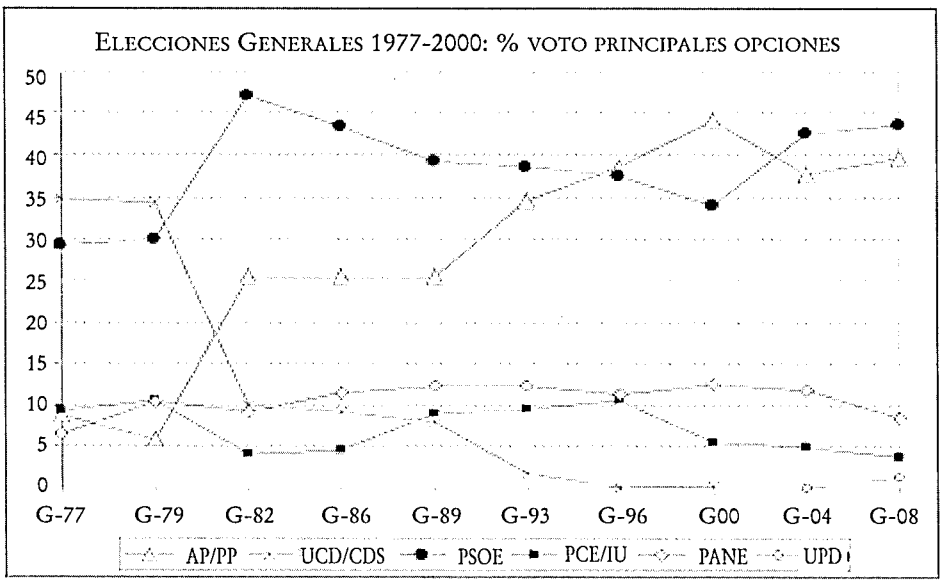
La orientación del voto

El PSOE vuelve a ser el partido más votado con un 43,6% (1 punto más que en 2004). En términos absolutos obtiene 11,3 millones de votos lo que supone un incremento de 260.000 votos con respecto a las anteriores elecciones.

El PP, segundo partido, obtiene el 39,7%, recuperando 2 puntos en relación a 2004. En términos absolutos le dan su apoyo 10,3 millones de electores, lo que significa 500.000 votos más que en 2004.

Como tercera fuerza en votos se mantiene IU con el 3,7% experimentando un nuevo retroceso (-1,3 puntos) que supone el peor porcentaje de su historia y le

deja en posición marginal. En términos absolutos obtiene el apoyo de 970.000 electores, es decir, pierde 300.000 votos en relación a las anteriores elecciones generales.



Como cuarta fuerza se mantiene CiU con 780.000 votos (3,1% de los votos emitidos a nivel de España). Le supone una pérdida de 55.000 votos en el marco del notable incremento de la abstención experimentado en Cataluña.

A continuación, prácticamente empatados con 300.000 votos figuran tres partidos: PNV (pierde 110.000), ERC (350.000 votos menos) y la nueva opción de ámbito estatal UPD. En conjunto los PANE obtienen el 8,5% de los votos, su registro más bajo desde 1977. Significa un notable retroceso (-3 puntos) respecto de las anteriores elecciones generales, continuando así el retroceso que como conjunto ya experimentaron en 2004. Este retroceso se basa principalmente en ERC, la ChA y los andalucistas, partidos que pierden entre el 55-65% de sus votos en 2004, así como de EA que pierde casi el 40% de sus apoyos respecto de las anteriores generales. En cambio el retroceso de CiU es suave, mientras BNG, Nafarroa Bai y el PAR mantienen su nivel de apoyos electorales.

Los cambios respecto a 2004 han sido pues relativamente suaves con un pequeño reequilibrio entre PSOE y PP a favor de este último, un nuevo retroceso de IU y de los PANE como conjunto, junto a la emergencia de UPD como nuevo partido de ámbito estatal.

Los datos individuales de transferencia de votos entre las elecciones de 2004 y las de 2008 expresan los flujos de cambio (ver tabla adjunta). Tanto PSOE como PP retienen en 2008 a la inmensa mayoría de sus electores en 2004, si bien algo mejor el PP que además sale beneficiado del intercambio, si bien escaso, de votantes que se produce entre ambos partidos. En cambio el PP es destinatario de muy escaso porcentaje de anteriores votantes de otros partidos. Por su parte el PSOE

compensa sus algo mayores transferencias a otros partidos, especialmente al PP, con su capacidad para atraer el voto de anteriores votantes de CiU, ERC y BNG.

VOTO EN 2008 SEGÚN VOTO EN 2004 (% FILA)

	Voto 2008												
	PSOE	PP	IU	UPD	CiU	ERC	PNV	CC	BNG	Abs		Total	*N*
Voto 2004													
PSOE	84	4	1,5	1,5	1	-	-	-	,5	4	(...)	100	*2417*
PP	2,5	87	,5	2	-	-	-	-	-	4	(...)	100	*1264*
IU/ICV	20	2	68	,5	1	-	-	-	-	3	(...)	100	*221*
CiU	13	4	1	,0	68	1	-	-	-	7	(...)	100	*109*
ERC	11	2	14	-	7	60		-		2	(...)	100	*54*
PNV	4	-	1	-	-	-	77	-	-	12	(...)	100	*52*
CC	10	15	-	-	-	-	-	55	-	5	(...)	100	*32*
BNG	15	6	3	-	-	-	-	-	60	9	(...)	100	*31*
Absten	17	13	1	2,5	1					58	(...)	100	*693*
(....)													(....)
Total	40	26	4	1,5	2	1	1	0,5	0,5	13	(...)	100	*6088*

Fuente: Estudio CIS 2757 (Postelectoral 2008)

Los datos confirman la transferencia de votos en el seno de la izquierda desde IU-ICV al PSOE, así como la concentración en el PSC de voto útil frente al PP por parte de anteriores votantes de CiU y ERC. EN conjunto se observan espacios de intercambio electoral entre del PSOE, con CiU, ERC y BNG. Tan sólo en Canarias, las transferencias desde CC a los dos grandes partidos estatales se dirigen principalmente al PP (otro sector de anteriores votantes de CC opta por dar su voto a la nueva opción que surge de CC, Nueva Canarias).[1]

En sus términos globales los resultados de 2008 expresan una evolución de continuidad en las principales características de la competencia electoral y el sistema de partidos. Por una parte los resultados de estas elecciones marcan un paso más en la dirección del bipartidismo, con un incremento de la concentración de votos y escaños en PSOE y PP hasta el mayor nivel alcanzado hasta ahora. Es decir, de manera creciente as preferencias de los electores se concentran en PP y PSOE.

En segundo lugar se mantiene el equilibrio entre los dos grandes partidos, es decir, la concentración bipartidista expresa un cuerpo electoral que divide sus apoyos en dos mitades casi iguales, aunque con cierta ventaja para el PSOE.

En tercer lugar este bipartidismo equilibrado se continúa expresando sobre una escasa volatilidad individual entre los dos grandes partidos (ver cuadro de

1. Los datos de la encuesta deben interpretarse co las necesarias cautelas derivadas de la típica subrepresentación del abstencionismo y del voto PP, así como del reducido tamaño de la muestra en el caso de los partidos con menor número de votos.

transferencia de votos entre elecciones), indicando rigideces disfuncionales para su capacidad de adaptación. El surgimiento de UPD que basa su apoyo electoral en transferencias relativamente equilibradas desde los dos grandes partidos parece indicar la existencia de un espacio intermedio que debido a la elevada tensión y polarización entre PP y PSOE no encuentra acomodo en el intercambio entre estos partidos, y que se expresa a través de una tercera opción pese a la implacable presión bipartidista del sistema electoral.

Aspectos territoriales

Los resultados de las elecciones de 2004 refirman las pautas de la geografía electoral española si bien con algunos cambios. A pesar de la victoria del PSOE en el cómputo global de votos, el PP es la opción con más votos en un mayor número de CCAA (9): Galicia, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana. El PSOE por su parte es la opción con mayor número de votos en 7 CCAA: Andalucía, Cataluña, Euskadi, Aragón, Asturias, Canarias y Extremadura. En les Illes Balears se produce una situación de empate entre ambas opciones.

GENERALES 2008. RESULTADOS PRINCIPALES OPCIONES EN LAS CCAA
(% s/votantes)

GEN 2008	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	
Andalucía	38,0	**51,6**	5,1	0,9		
Catalunya	16,3	**45,1**	4,9	0,2	20,8-CiU	7,8- ERC
Galicia	**43,5**	40,4	1,4	0,5	11,4-BNG	
Euskadi	18,3	**37,8**	4,4	0,9	26,8- PNV	4,4-EA
Aragón	36,8	**46,1**	2,8	1,1	5,2- PAR	5,0- ChA
Asturias	41,3	**46,6**	7,1	1,3		
Balears, Illes	43,6	43,8	2,8	0,7	5,4	
Canarias	34,8	**39,3**	1,2	0,4	17,4 -CC	
Cantabria	**49,6**	43,3	2,3	1,4		
Castilla y León	**49,6**	42,5	2,5	1,5		
Castilla-La Mancha	**49,0**	44,2	2,9	1,1		
Extremadura	41,5	**51,9**	2,9	0,8		
Madrid	**48,9**	39,5	4,6	3,7		
Murcia	**60,8**	32,5	2,9	0,9		
Navarra	**39,0**	34,5	3,2	0,8	18,3- NaB	
Rioja, La	**49,2**	43,3	1,9	1,3		
Valenciana, Com.	**51,2**	40,7	2,7	0,7		
ESPAÑA	39,7	43,6	3,8	1,2	Total PANE 8,5	

En perspectiva evolutiva el PSOE ha mejorado su posición territorial al ser ahora la opción más votada en Euskadi, Asturias y Canarias. Además de en estas 3 Comunidades Autónomas el PSOE ha mejorado su correlación de fuerzas en relación al PP en 2 de las Comunidades Autónomas donde ya había sido la opción más votada (Cataluña y Aragón) en Cantabria donde gana el PP, así como en la Illes Balears donde ha conseguido equilibrar al PP.

Por su parte el PP refuerza su posición en 4 CCAA donde ya era la opción más votada (Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana, al tiempo que mejora su correlación de fuerzas en Andalucía, donde el PSOE es mayoritario. Finalmente en Castilla y León, Navarra y La Rioja, entre las de mayoría del PP, así como Extremadura con mayorías socialista, la correlación de fuerzas no varía.

GEN 2008	PP	PSOE	IU	UPD	PANE		
Andalucía	4,5	-0,9	-1,3	0,8	-2,5 PA/CA		
Catalunya	0,8	5,8	-0,9	0,1	0,1 CiU	-8,1 ERC	
Galicia	-3,3	3,4	-0,4	0,4	0,1 BNG		
Euskadi	0,9	12,6	-3,1	0,8	-4,3 PNV	-1,6 EA	-0.3 Ar
Aragón	0,6	5,1	0,0	1,0	0,5 PAR	-7,1 ChA	
Asturias	-2,2	3,5	-1,2	1,4			
Balears, Illes	-2,0	4,6	-	0,7			
Canarias	-0,5	5,1	-0,7	0,2	-6,8 CC	3,8 NC	
Cantabria	-1,9	2,8	-1,0	1,1			
Castilla y León	-0,3	0,9	-0,3	1,3			
Castilla- La Mancha	2,0	-1,9	-0,4	0,9			
Extremadura	-0,6	1,1	-0,5	0,7			
Madrid	4,1	-4,4	-1,8	3,5			
Murcia	3,7	-2,2	-1,3	0,8			
Navarra	3,0	2,5	-2,4	0,5	1,1 NaB		
Rioja, La	-0,4	-0,3	-0,8	1,1			
Valenciana, Com.	4,8	-1,5	-1,9	0,5			

El retroceso de IU es general en todas las Comunidades Autónomas.[2] Destaca de todas maneras el fuerte castigo sufrido en Euskadi formado parte del gobierno vasco. Este retroceso parece indicar descontento con su política de apoyo a la estrategia de Ibarretxe y así un sector de su electorado opta por el PSOE en el marco, además, de la fuerte bipolarización de la elección. A nivel general, las fuertes tensiones internas que desde hace años han limitado gravemente la operatividad política de IU se han continuado manifestando durante la legislatura impidiendo la ela-

2. La variación en las Illes Balears es difícil de estimar debido a que en 2004 se presenta en coalición con otros grupos.

boración política y el planteamiento de una propuesta y una imagen propia. Sobre esta grave limitación la tensa bipolarización a lo largo de toda la legislatura le situaba siempre en posición muy secundaria. La fuerte presión bipartidista derivada del sistema electoral es el mecanismo necesario y último para explicar el progresivo «ensimismamiento» de la discusión interna y el descenso electoral de IU.

Por su parte, la nueva opción UPD consigue 300.000 votos, un porcentaje bajo 1,2% en el cómputo global. En perspectiva territorial sus resultados son pobres no alcanzando el 1% en 10 de las Comunidades Autónomas, mientras en las demás lo supera por escasas décimas. La única excepción es la circunscripción de Madrid (3,7%) donde obtiene casi la mitad de sus votos y consigue un escaño en el Congreso.

Las variaciones en el cómputo global de los apoyos electorales de los partidos no son pues el resultado de movimientos relativamente homogéneos en el territorio, como era la pauta más general en elecciones anteriores, sino que son el resultado de evoluciones territoriales diversas. El eje principal, aunque no único, de estas variaciones es el reforzamiento de las posiciones de PSOE y PP en sus respectivas zonas de dominio. Ello no obsta, sin embargo para que ambos partidos consigan reequilibrar su posición en algunas de las Comunidades Autónomas en donde habían quedado en situación minoritaria en 2004.

La posición de Gobierno en el nivel autonómico no parece ajena tampoco a estos movimientos. Así, de las 8 Comunidades Autónomas en donde el PSOE mejora de manera notable su correlación de fuerzas respecto del PP, en 6 de ellas está en el Gobierno autonómico (en solitario o en coalición). Por su parte, el PP detenta el gobierno autonómico en Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana, 3 de las 5 Comunidades Autónomas donde el PP mejora su correlación de fuerzas. Sin embargo también mejora en Castilla-La Mancha y Andalucía, donde siempre ha gobernado el PSOE.

El nivel institucional

Congreso de los Diputados

Como consecuencia de los resultados electorales PSOE y PP mejoran su representación en la cámara. El PSOE es de nuevo el partido con mayor número de escaños, 169, 5 más que en 2004. Por su parte el PP obtiene 154, un aumento de 6 escaños respecto a las elecciones anteriores. Como tercer grupo en la cámara se mantiene CiU que iguala los 10 diputados de la legislatura anterior. Por su parte PNV y Coalición Canaria pierden un escaño cada una, mientras BNG y Nafarroa Bai, mantienen sus 2 y 1 diputados respectivamente.

Las pérdidas más significativas afectan por una parte a ERC, con 5 escaños menos debido a su fuerte descenso electoral. La segunda opción con retroceso importante en su representación es IU que a pesar de suave retroceso en votos recibe un fuerte correctivo a la baja en su representación debido a los efectos del sistema electoral.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
ESCAÑOS 2008 Y VARIACIÓN RESPECTO 2004

	Escaños 2008	*Variación 2008-2004*
PSOE	169	*+ 5*
PP	154	*+ 6*
CiU	10	=
PNV	6	*-1*
ERC	3	*- 5*
IU-ICV	2	*- 3*
CC	2	*-1*
BNG	2	=
UPyD	1	*+1*
Nafarroa Bai	1	=
EA	0	*- 2*
	350	

En definitiva una nueva legislatura en la que ningún partido dispone de la mayoría absoluta y que fuerza a buscar acuerdos, al menos puntuales, para gobernar.

El incremnto en el número de diputados obtenido acerca el PSOE a 7 escaños de la mayoría absoluta, pero necesitando acuerdos para conseguirlos. Aritméticamente, pues, el PSOE está en mejor posición que en la pasada legislatura, sin embargo políticamente la situación es mucho más compleja. El desarrollo y consolidación del Estado de las Autonomías va mostrando cada vez más las interdependencias entre niveles derivados de su estructura multinivel. La formación, mantenimiento y operatividad del gobierno central no es una excepción. No debe olvidarse sin embargo que el sistema electoral de base provincial es un instrumento capital para limitar las posibilidades de desarrollo de partidos menores de ámbito estatal y por ello concede a los PANE la exclusiva para decantar, en su caso, mayorías de gobierno.

La investidura de Rodríguez-Zapatero ya anunció el tono de la legislatura. Ningún Grupo parlamentario le otorgó el apoyo en primea votación no alcanzando la mayoría absoluta requerida. Hubo que recurrir pues a una segunda votación en la que basta la mayoría simple, de la que Rodríguez-Zapatero disponía, para salir elegido. Así fue finalmente con el apoyo de los 169 diputados socialistas, 23 abstenciones de CiU, PNV, IU-ICV, BNG, CC y NaBai y el No de ERC además de los más obvios de UPD y el PP.

Probablemente ante la seguridad del desenlace ni el PSOE ni ningún grupo potencialmente socio ha querido forzar en la negociación para la investidura, prácticamente reducida a una cuestión de imagen sobre si salir en primera o en segunda vuelta.

En el desarrollo de la legislatura las posibilidades del PSOE para la configuración de mayorías son diversas, pero todas presentan también problemas. Así, le bastaría con un solo socio, CiU, pero la situación de esta federación en la oposición en Cataluña dificulta esta operación. La compensación que pide CiU, o al menos CDC, es formar un gobernó de coalición CiU-PSC en Cataluña con A. Mas como *President* al haber obtenido CiU mayor número de votos y escaños que el PSC en las elecciones autonómicas. Por otra parte, la coalición de gobierno en Catalunya no dispone de escaños suficiente en la cámara para alcanzar la mayoría absoluta, y necesitaría los votos del BNG, con quien también comparte gobierno en Galicia, pero siempre a expensas de la decisión de ERC, crítica con el PSOE desde la negociación de la reforma del *Estatut*. Otra posibilidad, los acuerdos con el PNV necesitarían al menos de 1 diputado más para alcanzar la mayoría absoluta, pero la tensión generada en el marco de la estrategia «soberanista» de Ibarretxe hace difícil el acuerdo si bien los matices diferenciales entre el PNV-partido y PNV en el gobierno .vasco pueden posmilitar algunos puentes.

En sentido contrario una cambio de gobernó a través de moción de censura, No presenta elementos de viabilidad si no se concurren factores imprevisibles en estos momentos. La disolución de las Cortes parece la única salida a una situación extrema en la que el ejecutivo no pudiera llevar adelante la acción de gobierno por falta de apoyo.

En definitiva, la negociación de acuerdos puntuales parece la perspectiva de desarrollo de la legislatura.

El Senado

El número de Senadores a elegir en las elecciones generales es de 2008. El PP (101 escaños) se mantiene como el partido que obtiene un mayor número de Senadores a pesar de haber perdido un escaño. En segundo lugar está el PSOE (88) cuya mejora de resultados en diversas provincias se traduce en la obtención de 7 senadores más que en la elección de 2004. Debe tenerse en cuenta además que de los 12 senadores elegidos de la ECP

Por lo que se refiere a los senadores de designación autonómica, a los Parlamentos de Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid les ha correspondido designar un escaño más respecto a la situación de 2004 debido al incremento demográfico. En conjunto también entre este tipo de senadores el PP (23) es el que obtiene un mayor número de escaños, a pesar de perder uno en relación a la fase anterior. El PSOE es la segunda fuerza con 21 escaños, es decir, 5 más que en el inicio de la legislatura anterior.

CONFIGURACIÓN DEL SENADO A PARTIR DE MARZO 2008
(Nº DE SENADORES)

	Elegidos 2008 *(Difer. 08-04)*	Designados por CCAA 2005-08	TOTAL
PP	101 *(- 1)*	23 *(- 1)*	124
PSOE	88 *(+ 7)*	21 *(+ 6)*	109
ECP (*)	12 *(=)*	4 *(=)*	16
CiU	4 *(=)*	3 *(+ 1)*	7
PNV	2 *(- 4)*	2 *(+1)*	4
CC	1 *(-2)*	1 *(=)*	2
PAR	-	1 *(=)*	1
Independiente	-	1 *(+ 1)*	1
IU	-	- *(- 2)*	-
BNG	-	- *(- 1)*	
TOTAL	208	56	264

(*) Entesa Catalana de Progrés (PSC, ERC, ICV-EUiA)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la JEC en BOE 93, 17-abril-2008 y datos del Senado (www.senado.es)

En conjunto, pues, en un Senado que ahora cuenta con 264 escaños, el PP se mantiene como el mayor partido en la cámara (124 senadores) si bien ha perdido 2 escaños. La segunda fuerza es el PSOE que ahora cuenta con 109 escaños, es decir 13 más que al inicio de la legislatura anterior. Como tercera fuerza, a mucha distancia, queda la ECP con 16 senadores, de los cuales 10 son también del PSC .[3]

Así pues, el principal partido de oposición mantiene la mayoría en la Cámara. Como se sabe el Senado no interviene en la investidura y el mantenimiento del Gobierno y además sus decisiones pueden ser superadas posteriormente por el Congreso; es una cámara, pues, con escaso poder real. Pero el Senado puede ser un instrumento y un altavoz en la labor de oposición. En este marco, precismanete como consecuencia de su escaso poder la formación de mayorías puede ser utilizada con otros fines, por ejemplo, como instrumento de presión o en la negociación de mayorías para el Congreso.

Después de las elecciones de 2008 el PP queda más lejos que en la anterior legislatura para poder configurar una mayoría absoluta en la Cámara, situada ahora en 133 escaños. El PP necesita pues 9 votos frente a los 4 que necesitaba en la legislatura anterior. Para los socialistas es aun más difícil, si bien no lo necesitan.

3. La candidatura de Entesa Catalana de Progrés, que reproduce la coalición tripartita en el gobierno de la Generalitat catalana, incorpora 8 miembros del PSC, 3 de ERC y 1 de ICV. Por otra parte, ente los designados por el Parlament de Catalunya, 2 son del PSC, 1 de ERC y 1 de Esquerra Unida i Alternativa (coaligada con ICV).

En todo caso la necesidad de llegar a acuerdos y formar alianzas es elemento fundamental en el escenario configurado por las elecciones de 2008 tanto para el Senado como en el Congreso.

ESPAÑA: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 2004

Censo	35.073.179		CONGRESO	SENADO
Participación	25.900.439	73,8		
Candidaturas	Votos	% s/votantes	Diputados	Senadores (elección)
Partido Socialista Obrero Español	11.288.698	43,6	169	88
Partido Popular	10.277.809	39,7	154	101
Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya Verds	969.871	3,74	2	-
Convergència i Unió	779.425	3,0	10	4
Partido Nacionalista Vasco	306.128	1,2	6	2
Unión por el Progreso y la Democracia	306.078	1,2	1	-
Esquerra Republicana de Catalunya	291.532	1,1	3	-
Bloque Nacionalista Galego	212.543	0,8	2	-
Coalición Canaria	174.629	0,7	2	1
Nafarroa Bai	62.398	0,2	1	-
Entesa Catalana de Progrès				12
Diversos PANE		1,4		
Ecologistas		0,5		
Diversos Derecha		0,3		
Diversos Izquierda		0,1		
Otros		0,8		
Blancos		1,1		
Nulos		0,6		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 93, 17/4/2008)

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MARZO DE 2008 EN ANDALUCÍA

Francesc Pallarés

El marco político

El 9 de marzo de 2006 se celebraron las octavas elecciones al Parlamento de Andalucía; y como viene sucediendo desde 1996 se celebraban simultáneamente a las elecciones generales.

La séptima legislatura había empezado con una recuperación de la simetría entre el gobierno andaluz y central. Tras las elecciones generales de 2004 el PSOE volvía al gobierno central después de 8 años de gobierno del PP, mientras en las autonómicas el PSOE ampliaba su mayoría absoluta en Andalucía. Se abría así una etapa de mayor sosiego en las relaciones entre ambos niveles de gobierno así como también en el interior de la Comunidad Autónoma. Los acuerdos sobre la Deuda en función del sistema de financiación y de la llamada Deuda «histórica» con la consiguientes «desistimientos» por ambas partes.[1]

El proceso político de la legislatura ha tenido como telón de fondo la reforma del Estatuto da la música de fondo de buena parte de la legislatura. Se opta por una elaboración plenamente parlamentaria que inicia su andadura con el nombramiento en Junio 2004 de una ponencia encargada de redecir una primera propuesta. El texto se entrega en enero 2006, habiéndose descolgado de la misma primero el PP y después el PA. De todas maneras PSOE e IU suman los 3/5 de escaños necesarios para la reforma y tras la discusión en el Plenario, el texto entra en el Congreso en mayo 2006.

La introducción de un buen número de enmiendas rehacen el consenso y el nuevo texto es aprobado por el Pleno en noviembre con 306 votos a favor, y con el voto en contra de EA y BNG debido al tratamiento dado finalmente al tema nacional al incorporarse al texto la reafirmación de la «unidad de la nación española» como contrapeso a la utilización circunloquial del término «realidad nacional» aplicado a Andalucía. En tanto que partido de gobierno a nivel estatal, y ante otros procesos de reforma estatutaria, el PSOE no está interesado en Estatutos «de división» y adopta una política más receptiva a las enmiendas del PP en la fase de discusión en el Congreso. Por su parte tampoco el PP está interesado en quedarse marginado en Andalucía dada su débil posición. Estas son las bases para la reconstrucción del consenso PSOE-PP en el proceso de reforma.

1. Sobre el proceso de reforma del Estatuto ver las excelentes crónicas de F. López Menudo en el capítulo «Andalucía» en cada uno de los sucesivos *Informe Comunidades Autónomas* 2004, 2005, 2006 y 2007.

Ante el referéndum (a celebrar el 18 febrero 2007) el texto cuenta con el apoyo de todos los partidos excepto el PA. Como es pauta genérica en los referéndums sobre textos normativos complejos de ámbito no-estatal, el nivel de participación fue muy bajo (36,3%), el más bajo nunca producido en Andalucía en un proceso referendario o electoral. Entre los participantes el voto afirmativo fue casi total, quedando pues aprobado el nuevo texto.

Los conflictos y problemas vinculados a un período de expansión inmobiliaria y el intento de ordenación urbanística configuran otro macro-tema que ha acaparado protagonismo en la agenda mediática y en el conflicto político.

Pocos meses antes de las generales y de las autonómicas, se celebraron las elecciones municipales del 27 de mayo 2007 que indicaron una recuperación del PP, pero no significaron grandes cambios en relación a las de 2003 excepto el fuerte descenso del PA.

Finalmente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía reconociendo el derecho a a favor de la objeción de conciencia frente e la asignatura Educación por la Ciudadanía contribuye a una situación de mayor confusión.

El marco estatal

De todas maneras la legislatura andaluza estuvo muy influida por el desarrollo del proceso político a nivel central. Una legislatura muy tensa, con una estrategia de oposición radical por parte del PP, con frecuentes y muy tensos enfrentamientos entre PP y el PSOE. Los atentados terroristas del 11-M, la política antiterrorista frente a ETA, las víctimas del terrorismo, el desarrollo del Estado de Autonomías y especialmente la reforma de Estatuto catalán, la asignatura Educación para la Ciudadanía, han sido los temas que han centrado el debate político durante la legislatura. El importante eco mediático de la tensión y la participación destacada de algunos medios de comunicación como actores-protagonistas en el proceso fue un elemento fundamental en la creación del clima de crispación a nivel general, que generó a su vez poderosos efectos «expansivos» de la política en el nivel central subordinando el nivel autonómico.

La campaña y las fuerzas políticas

Dada la celebración de dos elecciones- autonómicas y generales - los diversos partidos presentaban lógicamente propuestas y candidatos específicos para cada nivel. Sin embargo la simultaneidad de ambas elecciones superponía ambas campañas en detrimento, en este caso, del nivel autonómico dada la fuerte polarización en la arena estatal.

PSOE

El objetivo de la campaña socialista es renovar la confianza y la posición como partido de gobierno por octava vez. Presenta de nuevo a Manuel Chaves, Presidente saliente de la Junta que aspira a un sexto mandato y encabeza la lista

de Cádiz, seguido de Bibiana Aido. Su eslogan central «Andalucía, suma y sigue» pretende focalizar la atención sobre la obra de gobierno hecha y la necesidad de su continuidad.

En esta dirección el programa de gobierno y la campaña electoral del PSOE tiene un punto central en el impulso a la competitividad de Andalucía a partir de un acuerdo con la patronal y los sindicatos. Por otra parte, preocupados por el acceso a la vivienda los socialistas plantean un importante incremento de viviendas de protección oficial para favorecer a la juventud y a las familias de rentas más bajas, a las que se dirigen también medidas fiscales.

La simultaneidad con las elecciones generales crea una cierta complementariedad entre la campaña de Chaves y la de Zapatero al aspirar ambos a la reelección y plantear la campaña a partir de la obra de gobierno realizada y la aspiración de seguir gobernando en Andalucía y en España. Ensalzando la política atenta a la realidad andaluza desarrollada por el gobierno central socialista, en contraposición a la política desarrollada por el PP anteriormente, la campaña a favor de la reelección de Zapatero se interioriza en el discurso de campaña de las elecciones autonómicas.

Todos los sondeos apuntan a una probable renovación de la mayoría absoluta. En este marco la campaña socialista adopta un estilo tranquilo pero busca animar la campaña para evitar la desmovilización de su electorado.

PP

Plantea su campaña en clave de aspirar a ganar las elecciones y gobernar en Andalucía, De todas maneras el principal objetivo electoral de PP en estas elecciones es recuperar las posiciones perdidas en 2004, es decir, reducir la distancia con el PSOE y situarse de nuevo como alternativa real de gobierno. Se trataba de consolidar y mejorar la recuperación mostrada ya por los resultados de las municipales de 2007. Desarrolla en esta dirección una intensa campaña, continuando el esfuerzo realizado durante la legislatura, que a su vez pretende contribuir a hacer posible una victoria del PP en las generales.

Presenta como candidato a presidir la Junta a Javier Arenas que después de su etapa en el nivel central (Secretario General del PP y después Ministro en los gobiernos de Aznar) vuelve la arena andaluza al perder el PP el gobierno en las elecciones generales de 2004. Asumió la presidencia del PP andaluz y posteriormente proclamado candidato a la presidencia de la Junta, cargo al que ya había optado en las elecciones de 1994 y 1996.

Se presenta como cabeza de lista por Almería, siendo la primera vez que el cabeza de lista por esta provincia es candidato a la presidencia de la Junta). Arenas argumenta su decisión para llamar la atención sobre por Almería porque, según él, es la provincia más abandonada de la comunidad. De todas maneras puede estar también detrás una estrategia de futuro como candidato para no encabezar una lista que pueda ser derrotada por el candidato socialista. Los sondeos dejaban entrever la posible victoria el PP en Almería.

Paralelamente a su estrategia de oposición a nivel central el PP desarrolló desde 2005 una intensa campaña de movilización en Andalucía, que encuentra en el proceso de reforma del Estatuto catalán el referente central.

El eslogan principal «Cambiar a mejor es posible» intenta unir la capacidad de movilización del «cambio» con una cautela «a mejor» reconociendo que la situación de partida no es mala. Se posiciona así en una situación acorde con el estado de la opinión pública y especialmente de aquellos sectores moderados que podrían optar por el PSOE o por los andalucistas y de los que pretende obtener el voto. En este marco economía, educación y los desequilibrios interregionales son los tres ejes básicos en el programa de gobierno del PP andaluz que contiene numerosas propuestas dirigidas al bolsillo de las familias. Con ellas intenta ejemplificar que «No hay que temer al cambio», reforzando la idea del eslogan principal.

Los retos de la elección eran muy diferentes para Izquierda Unida (IU) y Coalición Andalucista (CA). Ambas opciones dirimen en estas elecciones algo más que unos buenos o malos resultados. El Parlamento andaluz ha ido acentuando desde su creación la tendencia al bipartidismo entre socialistas y populares, sobre todo en las tres últimas legislaturas, y estas elecciones pueden suponer una prueba para la supervivencia de ambas.

IU

IU no afronta las elecciones de 2004 en las mejores condiciones. La mayoría absoluta del PSOE desde 2004 le ha mermado considerablemente su capacidad de influencia y se ha intensificado el proceso de crisis interna. La convocatoria de elecciones sirve para aparcar temporalmente los problemas de la organización –la lucha por el poder entre el PCE y los críticos– que siguen vigentes. A su vez el intenso conflicto interno en Andalucía es también parte –muy importante– de la crisis política que vive IU a nivel general.

En este marco su objetivo principal es evitar un retroceso e intentar recuperar capacidad de intervención en la expectativa que el PSOE pierda su mayoría absoluta y necesite un socio de gobierno o de legislatura. Sin embargo los sondeos no parecen plantear este escenario como demasiado probable.

Presenta de nuevo como candidato a Diego Valderas, que igualmente repite como cabeza de lista por Huelva con el peligro de no salir elegido, como sucedió en 2004.

Centra sus propuesta en las políticas sociales, Mayores, menores y dependientes son «la prioridad» de la política social de IU, Con este objetivo, plantea destinar el 1% del PIB andaluz al gasto social durante cuatro años, lo que, según él, supondría situar a la comunidad en condiciones de converger con la media española al finalizar la próxima legislatura. Complementariamente mediante el impulso de reformas fiscales a nivel autonómico y estatal en base a criterios de progresividad fiscal, plantea crear «una red pública de servicios sociales como un pilar fundamental, junto a la educación y la salud, de una sociedad del bienestar solidaria e igualitaria».

Coalición Andalucista

Después del catastrófico balance en las municipales 2007, en noviembre de este año el Partido Andalucista (PA) y su escisión más importante, el PSA de Pedro Pacheco, firman de un acuerdo para concurrir juntos a las elecciones autonómicas. A este acuerdo se sumarán después otras fuerzas de la fragmentada famita del andalucismo, con un total de nueve partidos: PA, PSA, Foro Andaluz (impulsado por Manuel Pimentel), Unidad Popular Andaluza, Izquierda Andaluza, Convergencia Andaluza, Asamblea Nacional de Andalucía, Liberación Andaluza y el Partido Social y de Centro.

Su objetivo es que el nacionalismo permanezca en la política andaluza y que no desaparezca del Parlamento, como vaticinan las diversas encuestas. Sin embargo formada con premura ante la prevista convocatoria electoral y a falta de un proceso real de discusión e integración, la Coalición no consigue aparecer como una opción integrada sino como una suma de partidos y de personalidades (algunas con relevante trayectoria política como Pedro Pacheco, Manuel Pimentel, entre otros).

Presenta como principal candidato a Julián Álvarez (ex-alcalde de Écija), con escasa trayectoria fuera del ámbito municipal, encabezando la de lista por Sevilla. Fue elegido Secretario General del PA, principal partido de la coalición, a finales de 2004 derrotando al sector oficialista y encabezando un sector renovador de base municipalista.

Coalición Andalucista aboga la reducción del impuesto de sociedades para microempresas y PYMES. Y exigir como requisito el domicilio fiscal en Andalucía para cualquier subvención.

Otros aspectos

La campaña andaluza no concitó demasiado interés de los electores. Dada la coincidencia de generales y andaluzas los grandes medios de comunicación, especialmente en TV, privilegian en general la información sobre las elecciones generales quedado más en segundo plano las autonómicas andaluzas. Ciertamente el menor nivel de competitividad y casi nula expectativa de cambio existente en la elección andaluza en relación a la elección general también contribuía a ello. En este marco los debates en TV, especialmente el cara a cara Chaves-Arenas, contribuyeron a una mayor visibilidad del nivel autonómico, pero dentro de unos niveles relativamente bajos (el cara a cara Chaves-Arenas sólo tuvo el 21% de cuota de pantalla).

La celebración de elecciones autonómicas simultáneamente a las generales encuentra rechazos y este tema estaba presente en la discusión política desde antes de la campaña. En junio 2007 se forma la plataforma ciudadana «Andaluces por unas elecciones propias» cuyo objetivo es que las autonómicas no coincidan con ningún otro comicio, ya que la coincidencia «hace de Andalucía una comunidad de segunda». Como instrumento impulsa un proceso de iniciativa legislativa popular, con la correspondiente campaña de recogida de firmas de apoyo para que prospere y llegue a debatirse en el Parlamento andaluz una modificación de la

Ley electoral que impida la coincidencia de las elecciones autonómicas y generales. La plataforma cuenta con el apoyo de IU, los diversos grupos andalucistas así como, más moderadamente, del PP. Finalmente no consigue las 75.000 firmas preceptivas aunque reúne algo más de 20.000. Por otra parte, una moción de apoyo a la iniciativa fue discutida en un gran número de Ayuntamientos, habiéndose aprobado en 89, entre ellos Málaga y Almería.

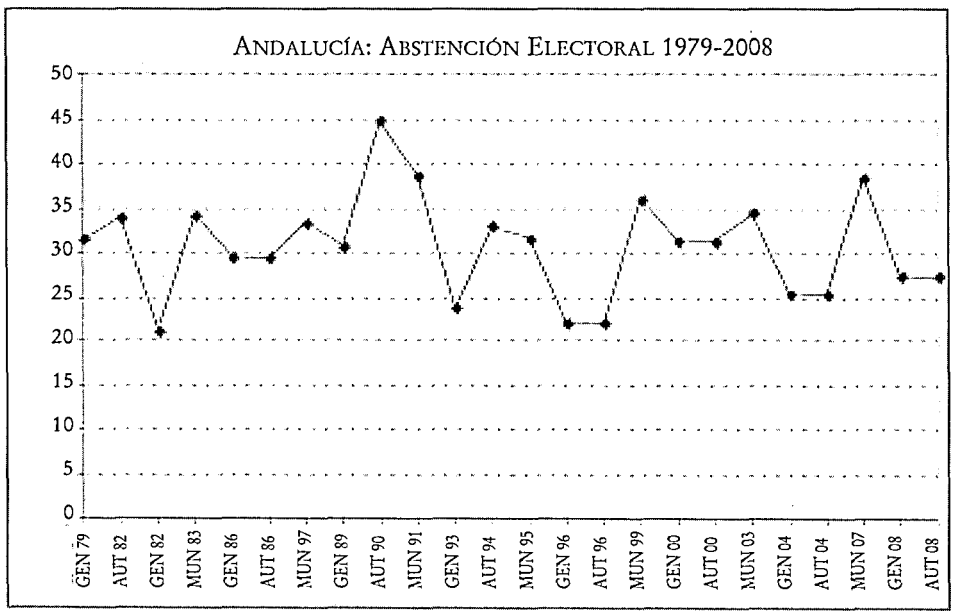
Los resultados

Los resultados no ofrecen sorpresas. El PSOE alcanza de nuevo la mayoría absoluta, si bien el PP obtiene un importante avance respecto a las anteriores elecciones. Por su parte IU se mantiene en su ya bajo nivel de 2004 mientras se hunde el andalucismo.

La participación/abstención electoral

El nivel de participación ha sido del 72,3%, algo inferior (-2) al de las elecciones de 2004, manteniéndose Andalucía como una de las Comunidades Autónomas con mayor participación en las elecciones autonómicas.

Si bien la campaña de las autonómicas estuvo en parte eclipsada por el mayor relieve mediático de las elecciones generales, la corriente de participación en éstas arrastra al alza la participación en las autonómicas. Desde la celebración simultánea de las elecciones autonómicas con las generales el nivel de participación en las elecciones al Parlamente de Andalucía sigue al de las elecciones generales. Se



sigue así la pauta derivada del modelo de «elecciones de segundo orden» en función de la cual en el caso de celebración simultánea el nivel de participación en elecciones de primer orden (las generales) arrastran al alza el nivel en las elecciones de segundo orden.

Por otra parte la falta de expectativa de cambio y la anunciada repetición de la mayoría absoluta no generaba incentivos a la movilización especialmente entre los partidarios del gobierno.

El suave incremento de la abstención ha sido general en todas las circunscripciones excepto la mayor movilización en Almería. Igualmente la otra provincia oriental, Málaga, presenta un incremento casi nulo. En cambio el incremento es superior en las circunscripciones occidentales, especialmente en Sevilla. De todas maneras ello no cambia la estructura territorial de la abstención, si bien Cádiz se destaca como la más abstencionista, ampliando la diferencia respecto a las provincias orientales, Almería y Málaga que le siguen en el ranking de la abstención. Por su parte, Jaén y Córdoba se mantienen como las más participativas.

ABSTENCIÓN	Auton. 2008	Aut 2004	*Dif. 08-04*
Almería	27,3	28,2	*-0,8*
Cádiz	32,7	30,2	*2,5*
Córdoba	24,4	21,6	*2,8*
Granada	25,8	24,4	*1,5*
Huelva	29,5	26,9	*2,6*
Jaén	21,5	19,7	*1,8*
Málaga	28,8	28,3	*0,5*
Sevilla	26,3	23,0	*3,3*
Andalucía	27,3	25,3	*2,0*

En conjunto la pauta común de incremento parece indicar la existencia de un factor de ámbito general. Dado el efecto arrastre de las elecciones generales sobre las autonómicas y que las pautas de evolución territorial son iguales para ambos tipos de elección, parece tratarse de un fenómeno relacionado con el clima electoral general, más que el autonómico, aunque coinciden por una cierta falta de expectativa de cambio. El suave incremento de la abstención que se produce en la mayoría de Comunidades Autónomas en las elecciones generales parece reforzar esta interpretación.

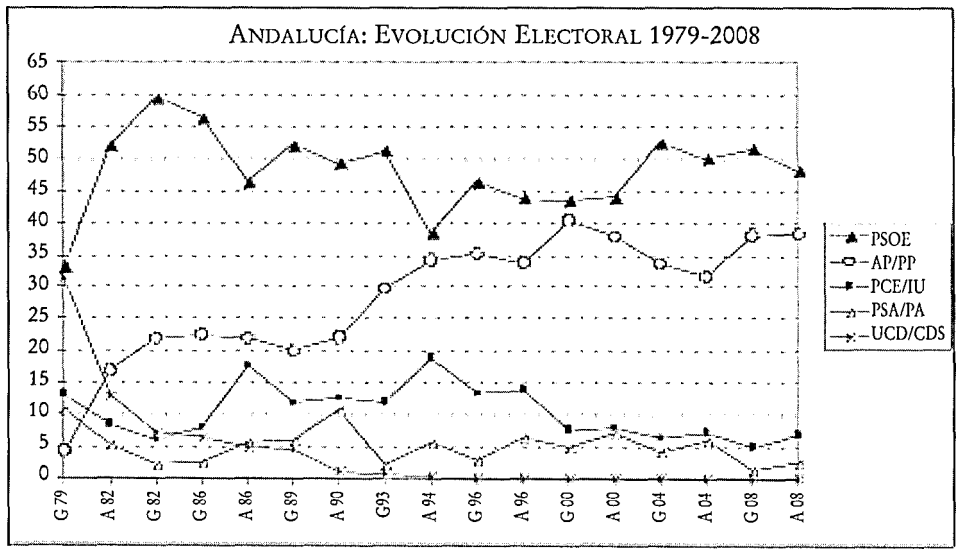
De todas maneras el comportamiento diferenciado de las 2 provincias de la costa mediterránea, Almería (donde la abstención se reduce casi 1 punto) y Málaga (el incremento de la abstención es sólo de medio punto) parece que debe ponerse en relación con factores relacionados con cambios en la capacidad de movilización de los partidos, pues esas dos provincias presentan un cambio espectacular en la correlación de fuerzas a favor del PP.

La orientación del voto

El PSOE vuelve a ser el partido más votado (48%) con 10 puntos de ventaja sobre el segundo, el PP. Muy lejos de estos dos grandes partidos IU es la tercera fuerza manteniendo su nivel de las anteriores elecciones (7%), mientras que, tal como se pronosticaba, la opción andalucista se hunde y queda fuera del Parlamento de Andalucía.

	Resultados Auton. 08	Diferencias Aut.08 - Aut.04	Diferencias Aut.08-Gen.08
% s/votantes			
PSOE	48,1	-1,9	-3,5
PP	38,2	6,6	0,3
IU	7,0	0,4	1,9
PA/CA	2,7	-3,4	1,2

A pesar de su ligero retroceso el PSOE obtiene un buen resultado, a un nivel medio-alto en su serie histórica de las autonómicas. En comparación interprovincial sus apoyos están distribuidos de forma relativamente homogénea si bien en estas elecciones se ha producido una mayor diferenciación. Como es tradicional sus mejores resultados los presenta en Sevilla, Huelva y Jaén. En cambio experimenta una importante reducción en Málaga y sobe todo Almería, siendo además superado por el PP en ambas, claramente en Almería y de forma muy ajustada en Málaga. En función del tamaño demográfico del municipio, el PSOE presenta también una implantación relativamente homogénea.



El PP obtiene el 38,2% de los votos, su mejor registro histórico en unas elecciones autonómicas suponiendo un notable avance (+6,6 puntos) en relación a las anteriores. Además, aunque con escasa diferencia, es la primera vez que el PP obtiene en las elecciones autonómicas un porcentaje superior al de las generales en las 5 ocasiones en que se han celebrado conjuntamente ambos tipos de elección. Este resultado, junto al suave retroceso socialista, le permite reducir notablemente la gran distancia que se habrá creado en 2004. En general, la fase de bipartidismo que empieza en 1994 se ha caracterizado por oscilaciones en la distancia entre PSOE-PP, entre situaciones de gran equilibrio como en 2000 a situaciones de gran distancia como en 2004, situándose los demás casos, incluidos 2008, en posición intermedia.

A nivel provincial el PP incrementa notablemente sus apoyos en todas las circunscripciones tanto en términos absolutos como relativos (6-7 puntos en casi todas ellas. Destaca el fuerte avance en Málaga, basado fundamentalmente en los avances en los principales núcleos urbanos de la Costa del Sol incluso en algunos donde habían vencido los socialistas en la municipales de unos meses antes EL tirón de la alcaldesa de Fuengirola que encabezaba la lista del PP puede ser un factor, aunque también debe tenerse en cuenta un posible «castigo» a la Junta por parte de sectores de electores en el marco de los conflictos sobre temas urbanísticos.

AUT 08	PP		PSOE		IU		CA	
	2008	*08-04*	2008	*08-04*	2008	*08-04*	2008	*08-04*
Almería	48,9	*(7,2)*	38,9	*(-7,0)*	3,8	*(0,0)*	1,0	*(-3,3)*
Cádiz	38,0	*(6,3)*	47,5	*(0,0)*	6,5	*(0,0)*	4,2	*(-3,1)*
Córdoba	37,7	*(7,1)*	46,3	*(0,8)*	9,4	*(-1,8)*	3,1	*(-3,2)*
Granada	41,7	*(6,5)*	45,8	*(-2,9)*	7,2	*(0,5)*	1,6	*(-2,7)*
Huelva	35,0	*(6,4)*	51,7	*(-0,8)*	7,5	*(0,3)*	2,6	*(-5,3)*
Jaén	36,3	*(4,2)*	52,9	*(0,2)*	6,0	*(-0,6)*	1,8	*(-3,9)*
Málaga	43,3	*(9,0)*	42,9	*(-4,3)*	7,1	*(-0,4)*	2,8	*(-3,8)*
Sevilla	31,5	*(5,5)*	54,1	*(-1,5)*	7,3	*(-0,6)*	3,2	*(-2,9)*
Andalucía	**38,2**	*(6,6)*	**48,1**	*(-1,9)*	7,0	*(-0,4)*	2,7	*(-3,4)*

El avance del PP es general en todo tipo de municipios y consigue reequilibrar algo una estructura de apoyos descompensada, basad muy principalmente en los grandes núcleos de población. Estas ciudades continúan siendo su principal bastión y se convierte en la fuerza más votada en los 28 municipios mayores de 50.000 habitantes, siendo la fuerza más votada en 19 de ellos.

Por su parte IU (7%) se mantiene como tercera fuerza pero experimentando un muy leve retroceso que la mantienen en una suave pero continuada tendencia a la baja, paralelamente a lo que le sucede a nivel general. Como es habitual IU presenta sus mejores resultados en Córdoba, a pesar de ser donde experimenta un mayor retroceso manteniéndose Almería como su «punto débil». En el resto

de circunscripciones su implantación es homogénea (6-7%) como en anteriores elecciones.

El hecho más destacado de estas elecciones es el hundimiento de la candidatura unitaria del andalucismo, Coalición Andaluza (CA), que obtiene tan sólo el 2,7% de los votos en el conjunto de Andalucía y no alcanzando escaño en ninguna circunscripción queda fuera del Parlamento. Dentro del bajo nivel general su mejor resultado lo obtiene en Cádiz como ha venido siendo habitual. Ciertamente la temprana actitud autonomista del PSOE cubrió un espacio por el que hubiera podido crecer el andalucismo. De todas maneras no debe confundirse el fracaso de una propuesta electoral con la inexistencia de un espacio político.

Autonómicas y Generales

Los resultados en una y otra de las dos elecciones celebradas simultáneamente son casi coincidentes. De todas maneras se observan unas diferencias que deben se tenidas en cuenta.

Tradicionalmente el PSOE siempre ha obtenido mejores resultados en las Generales que en las Autonómicas, tanto cuando se han celebrado separadamente como cuando se han celebrado conjuntamente. Sólo en las elecciones de 2000, los socialistas mejoran en las autonómicas los bajos resultados obtenidos en aquellas generales, los más bajos obtenidos en Andalucía en este tipo de elección, tanto en términos relativos como absolutos. A pesar de que hay pocas elecciones para sacar conclusiones muy firmes, se observa que las pérdidas del PSOE en las autonómicas respecto de las generales han tendido claramente a ser más elevadas cuando se han celebrado separadamente, y más suaves cuando se han celebrado simultáneamente. Izquierda unida y andalucistas han sido los referentes para el intercambió de votos con los socialistas. La decisión del PSOE de celebrar las Autonómicas conjuntamente con las generales no es ajena a esta situación.

En las elecciones de 2008 el PSOE pierde 3,5 puntos (164.000 votos) en las autonómicas con respecto a las simultáneas generales, mientras IU gana 1,9 puntos (87.000 votos) y Coalición Andalucista gana 1,2 puntos (55.000 votos). Diferencias relativamente modestas como las de 2008 han venido marcando la pauta (excepto en 1986 y 1994), pero su estabilidad parece indicar la existencia de *voto dual* en un sector de electorado que alterna su voto entre el PSOE en las generales y IU o los andalucistas en las autonómicas.

En el PP las diferencias entre ambas elecciones son muy reducidas, si bien debe destacarse el mayor tirón que da en las autonómicas en Granada, Huelva y Málaga.

El nivel institucional

A pesar de la pérdida de 4 escaños el PSOE con 56 escaños mantiene la mayoría absoluta en el Parlamento de Andalucía (con dos escaños de margen) por lo que podrá continuar gobernando sin necesidad de negociar apoyos.

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 2008

	Escaños 2008	*Diferencia Aut 08 – Aut.04*
PSOE	56	*- 5*
PP	47	*+10*
IU	6	=
CA	0	*- 5*

El PP con 47 escaños iguala el número que consiguió en 2000, marcando ambas elecciones el número más elevado de diputados obtenido por el PP en Andalucía.

Los avances más importantes que obtiene en las provincias costeras orientales le suponen un avance importante en escaños ganando 2 tanto en Almería como en Málaga. En las otras 6 provincias obtiene un escaño más en cada una. Sus notables avances en todas las circunscripciones junto al descenso del PSOE le permiten obtener los escaños que dejaba libres el hundimiento de los andalucistas.

Por su parte IU obtiene el mismo número de escaños y Diego Valderas consigue ahora el escaño por Huelva. Sin embargo IU pierde el escaño en Jaén. El resto continúan como en la legislatura anterior.

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 2008: DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	Diputados por Partido			
	PSOE	PP	IU	PA
Almería (*)	5 (-1)	7(+2)	0	0
Cádiz	8	6(+1)	1	0 (-1)
Córdoba (*)	6(-1)	5(+1)	1	0 (-1)
Granada	6(-1)	6(+1)	1	0
Huelva	6(-1)	4(+1)	1(+1)	0 (-1)
Jaén	7	5(+1)	0 (-1)	0
Málaga	7 (-1)	8(+2)	1	0 (-1)
Sevilla	11	6(+1)	1	0 (-1)
Andalucía	56(-5)	47(+10)	6 (=)	0 (-5)

(*) Debido a la evolución demográfica, a la circunscripción de Almería le corresponde 1 escaño más y a la de Córdoba 1 escaño menos que en 2004.

Sobre la mayoría absoluta obtenida, Manual Chaves es elegido de nuevo Presidente de la Junta, por sexta vez, y forma un gobierno monocolor socialista. También la presidencia del Parlamento Andaluz recae en el PSOE.

La configuración de las instituciones autonómicas se complementa con el mapa político a nivel local surgido de las elecciones de 2007. El PSOE dispone de la Presidencia en las 8 Diputaciones provinciales, al recuperar la de Almería con el apoyo de IU. También necesita el apoyo de IU para presidir las de Cádiz, Granada y Málaga. Sin embargo dispone de la Alcaldía en tan sólo 2 de las capitales andaluzas (Jaén y Sevilla), con el apoyo de IU, si bien es, con mucha ventaja, el partido que ostenta mayor número de alcaldías (63%) en la Comunidad Autónoma. Por su parte el PP obtiene recursos significativos con la alcaldía de 5 de las capitales (Cádiz, Granada, Huelva, Málaga con mayoría absoluta y a de Almería con el apoyo de un grupo independerte local), si bien tan sólo ostenta el 18% del total. Finalmente IU detenta la alcaldía de Córdoba, con el apoyo del PP, así como el 11% de la alcaldía, la mitad de ellas en coalición.[2]

Como consecuencia tanto de la renovación del Parlamento andaluz como del Senado, corresponde al Parlamento andaluz designar a los 9 senadores de designación autonómica que le corresponden, uno más que en la legislatura anterior. Andalucía es una de las cinco comunidades, junto a Madrid, Cataluña, Baleares y Canarias, que gana un senador autonómico para la próxima legislatura debido al aumento de población, con lo que pasará a contar con nueve. La distribución queda en 5 senadores para el PSOE, los mismos que anteriormente, y 4 para el PP, que obtiene un senador más.

Por primera vez el Parlamento andaluz puede eligir como senadores a ciudadanos con la condición política de andaluces sin necesidad de que sean diputados autonómicos, en virtud de la Ley de Designación de Senadores y Senadoras aprobada en la pasada Legislatura. De los 9 senadores designados 5 no son diputados autonómicos.

2. Ver un estudio detallado en: Márquez, Guillermo: «Comunidades Autónomas y Entidades Locales: Estrategias multinivel en la formación de gobiernos» en: Francesc Pallarés (ed.): *Elecciones Autonómicas y Locales 2007*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008.

Resultados Elecciones Autonómicas 2008

Total Andalucía			
Electores	6.231.087		
Participación	4.528.271	72,7	
	votos	%s/votantes	escaños
PSOE	2.178.296	48,1	56
PP	1.730.154	38,2	47
IU	317.562	7,0	6
Coalición Andalucista	124.243	2,7	
Otros PANE	22.668	0,5	
Diversos Derecha	2.653	0,1	
Diversos Izquierda	11.764	0,3	
Ecologistas	25.886	0,6	
Otros	38.467	0,9	
Blancos	47.920	1,1	
Nulos	28.658	0,6	

Elaboración propia sobre datos del BOJA, 63, 1 de abril 2008.

Resultados por Circunscripciones

AUT 08	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Electores	450.023	960.009	643.335	717.479	382.943	530.387	1.077.660	1.469.251	6.231.087
Votantes	326.967	646.192	486.498	532.088	269.996	416.340	767.184	1.083.006	4.528.271
% Participación	72,7	67,3	75,64	74,2	70,5	78,5	71,2	73,7	72,7
% s/votantes									
PP	48,9	38,0	37,7	41,7	35,0	36,3	43,3	31,5	38,2
PSOE	38,9	47,5	46,3	45,8	51,7	52,9	42,9	54,1	48,1
IU	3,8	6,5	9,4	7,2	7,5	6,0	7,1	7,3	7,0
CA	1,0	4,2	3,1	1,6	2,6	1,8	2,8	3,2	2,7

Elaboración propia sobre datos del BOJA, 63, 1 de abril 2008.

Distribución de escaños por circunscripciones

	Escaños				
	PSOE	PP	IU	CA	*Total*
Almería	5	7			*12*
Cádiz	8	6	1	-	*15*
Córdoba	6	5	1	-	*12*
Granada	6	6	1	-	*13*
Huelva	6	4	1	-	*11*
Jaén	7	5	-	-	*12*
Málaga	7	8	1	-	*16*
Sevilla	11	6	1	-	*18*
Andalucía	56	47	6	-	*109*

Elaboración propia sobre datos del BOJA, 63, 1 de abril 2008.

LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Juan José Ruiz Ruiz

A pesar de los periódicos contactos entre los presidentes de ambas Ciudades Autónomas, que comparten además gobiernos del mismo color (PP), y que suelen tener por finalidad buscar una posición común ante las relaciones con las distintas Administraciones, y aunque los objetivos puedan ser comunes o cuanto menos similares en muchos casos, cada vez parece más cierto que no existe una sintonía total en cuanto a las propuestas e instrumentos a utilizar para su logro. En este sentido, las instituciones de la Ciudad Autónoma de Melilla vienen actuando desde posiciones maximalistas que no cuentan siempre con la comprensión de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Un buen ejemplo lo constituye el acuerdo al que llegaron los Presidentes de ambas Ciudades el 10 de enero de 2007 aprovechando un encuentro en Madrid con motivo de la celebración de la III Conferencia de Presidentes autonómicos. En aquella reunión se pactó ejercer la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados presentando tres proposiciones de ley: una que perseguía la creación de un fondo de solidaridad para ambas Ciudades Autónomas, una segunda para aplicar la indemnización por residencia hasta un límite del 100% a jubilados y pensionistas y una tercera destinada a elevar hasta el 50% la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social y hacerla extensible a todos los sectores (la actual bonificación es del 40% y afecta a tres sectores: industria, comercio y turismo), si bien con la obligación de que los empresarios trasladen parte de ese ahorro a las nóminas de sus empleados. Casi un año exacto después y habiendo sido votada por la Asamblea de la Ciudad, Melilla introducía una Proposición de Ley 125/000016 de adecuación de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público en la Ciudad de Melilla (corresponde al número de expediente 390/003210 de la VIII Legislatura), es decir, de los tres acuerdos se pretende hacer efectivo el segundo pero con una significativa modificación: la de aplicar (en un plazo de dos años) el llamado «plus de residencia» a los funcionarios de la Administración General del Estado en Melilla. En la Exposición de Motivos la proposición de ley de la Asamblea de Melilla se apoya en la Ley 31/1965 sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, cuya Disposición Final Octava autorizaba al Gobierno a «modificar, suprimir, o acomodar el régimen establecido por la misma [por la Administración] para las asignaciones por residencia de los funcionarios civiles del Estado, en determinados ámbitos territoriales, dentro del régimen general de indemnizaciones». Igualmente invoca la propuesta melillense al art. 3 del Decreto 361/1971 de 18 de febrero, redactado a su vez por el artículo primero del Real Decreto 1536/1976, de 21 de mayo, por el que se establecía una indemnización de residencia en la proporción del ciento por ciento aplicado sobre la suma de sueldo y trienios para Ceuta y Melilla. Prosigue la Exposición de Motivos afirmando que «A tenor de lo anterior, resulta evidente que

estamos ante un derecho retributivo histórico y consolidado establecido en el porcentaje del 100% de las retribuciones básicas». El Gobierno de Ceuta no está del todo de acuerdo, no sólo respecto a la oportunidad de esta iniciativa (prefiriendo otra secuencia en cuanto a la prioridad de las iniciativas a proponer al Congreso), sino incluso con el fondo, ya que la propuesta melillense obligaría a la Administración a incrementar sus gastos de personal, cuando por el contrario se está exigiendo una mayor financiación al Estado, a lo que se vendría a añadir una brecha social entre las «dos Ceutas»: la Ceuta funcionaria ya acomodada y la trabajadora y con dificultades de empleo. En cambio, la Asamblea de Ceuta sí que ha presentado su propia iniciativa legislativa (núm. 125/000020 todavía en tramitación, publicada en el BOC el 13 de junio de 2008) sobre las bonificaciones a empresarios en el pago de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, formación profesional y fondo de garantía salarial, lo que exigiría una modificación de la Disposición adicional trigésima del Real Decreto de texto refundido 1/1994, de 20 de junio por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social. La propuesta ceutí plantea pasar del 40% actual hasta un 50% de carácter fijo por un período de cinco años prorrogables, y extenderlo a todos los sectores de la economía y que también sea aplicable en Melilla, justificándolo en que «ello podría conllevar la reducción del déficit comercial, así como la disminución de las altas cifras de desempleo del sector privado en Ceuta y Melilla», según reza la Exposición de Motivos.

Si en determinadas cuestiones de fondo han podido constatarse diferencias, especialmente entre ambos Ejecutivos, a la hora de tratar de fijar una posición común, no cabe decir lo mismo en asuntos de menor calado sustantivo, como sucede con la determinación de una posición conjunta en el debate sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, en el que ambos Presidentes y sus consejeros vienen manteniendo, al igual que el resto de responsables autonómicos, contactos desde finales del verano, tanto con el Vicepresidente segundo como con el mismo Presidente del Gobierno, en este último caso ya en su rueda de entrevistas a finales de año, una vez que en primavera se convocase al Consejo de Política Fiscal y Financiera para abrir el debate sobre el diseño del nuevo modelo. En este sentido, los ejecutivos de ambas Ciudades Autónomas han pactado lo que ellos mismos han definido como hechos diferenciales ceutí y melillense a tener en cuenta en el futuro modelo de financiación, centrados especialmente en índices que condicionan la economía y los recursos de las dos Ciudades Autónomas, tales como la extrapeninsularidad, el ser frontera terrestre extracomunitaria, la escasez de suelo y recursos naturales, la alta densidad de población, elevados índices de paro y e porcentaje de población por debajo del umbral de la pobreza y las limitadas posibilidades de desarrollo económico por la dificultad en atraer inversiones.

Precisamente en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera es donde las dos Ciudades Autónomas encuentran más fácil defender una posición común, a veces incluso con el parecer contrario de su propio partido a nivel nacional. Es, por ejemplo, lo que sucedía con la decisión adoptada por este órgano multilateral a comienzos de octubre de 2008 a favor de introducir una modificación en el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto para el ejercicio

2008-2009, permitiendo que todas las autonomías, incluidas Ceuta y Melilla, puedan incurrir en un déficit de hasta un 0,75% de su PIB por inversiones productivas (ambas Ciudades por exigencia de la Ley de Haciendas Locales no puede presentar déficit en el gasto corriente) y al que se vendría a sumar un 0,25% ya previsto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, lo que representa un total del 1% del PIB, que supone un margen de actuación suficiente para que las dos Ciudades hagan frente a los daños en las lluvias que se produjeron a finales de verano (además de las ayudas concedidas por el Gobierno) y a otras necesidades inversoras, sin verse obligados a recurrir a la aprobación de un Plan Económico y Financiero que obligaría a eliminar la deuda por dichas inversiones en el plazo de sólo tres años. Por tanto la medida fue aplaudida por ambas Ciudades, a pesar de haber sido aprobada con los votos en contra de las Comunidades «populares».

En cuanto a recursos financieros adicionales fuera del sistema autonómico, ambas Ciudades Autónomas en su condición de municipios presentaron las distintas acciones a financiar con cargo a Fondo de Inversión Local puesto en marcha por el Gobierno en noviembre (cuyo plazo de solicitud expiraba en la segunda mitad de enero de 2009), a través del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre por el que se crean dicho Fondo Estatal, además de un Fondo Especial del Estado para la dinamización de la Economía.

El primero se ha destinado a la realización de actuaciones de inmediata ejecución en diversas provincias españolas con objeto de mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. En el caso de Melilla el conjunto de propuestas de su Ejecutivo no se ha visto libre de los ataques de la oposición, ya que frente a los 34 proyectos presentados por Ceuta, la primera presentó 16, lo que fue objeto de críticas por parte de la oposición melillense, si bien los proyectos de la Ciudad de Melilla son de mayor envergadura, y en su cuantía se aproximan a la financiación solicitada por Ceuta. No obstante, la Ciudad de Melilla en realidad se ha beneficiado de unos casi 4 millones de euros adicionales a través de la inversión que el Ministerio de Defensa va a ejecutar con cargo al Fondo Especial del Estado para financiar proyectos de ejecución inmediata para mejora de infraestructuras de los tres Ejércitos (construcción de viviendas logísticas) y de la Unidad Militar de Emergencias (UME), construcción de centros infantiles (guarderías), de centros universitarios adscritos a las tres academias militares, instalaciones de energía solar, gestión de residuos y tratamiento de masa forestal, entre otras actuaciones.

Por último, en este balance de conjunto, celebradas las elecciones generales convocadas el 9 de marzo de 2008, en ambas Ciudades Autónomas, que son circunscripciones especiales tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado, en ambas cámaras los escaños (uno para el Congreso, dos para el Senado) fueron para el PP, que registró un ligero descenso en Ceuta respecto a las celebradas en 2004 en la Cámara Baja (1.240 votos) con un correlativo ascenso del PSOE (1.660 votos más respecto a las últimas generales celebradas), siendo Unión Progreso y Democracia la tercera fuerza más votada (447 sufragios), mientras que en Melilla el margen de votos entre PP y PSOE y su nuevo socio con el que se presentaba en coalición, el partido Coalición por Melilla (CpM), fue estrechísi-

mo: el primero obtuvo el escaño en el Congreso por una diferencia de casi 400 votos, sin contar con el voto inmigrante (314 a favor del PSOE-Mel, 207 a favor del PP). Ello puede explicar gran parte de la diferente estrategia en algunos asuntos del Gobierno de esta Ciudad Autónoma respecto a Ceuta.

Melilla

La reforma estatutaria y la conversión en Comunidad Autónoma

Los trabajos y debates que para la reforma estatutaria se habían venido llevando a cabo en el seno de la Comisión de Presidencia de la Asamblea de la Ciudad Autónoma la Legislatura anterior se aplazaron por decisión del grupo de la mayoría hasta que no se hubiesen resuelto las convocatorias electorales locales y generales de 2007 y 2008, a fin de sustraer de la contienda electoral un asunto en el que el Gobierno de la Ciudad Autónoma en su día se comprometió con el Ministerio de Administraciones Públicas a consensuar cualquier propuesta de reforma con el PSOE de Melilla (en adelante PSOE-Me). Por esta razón, una vez que tuvieron lugar las Elecciones generales de 8 de marzo de 2008, en el mes de junio el Gobierno de la Ciudad Autónoma anunció su intención de retomar el debate en la Comisión de Presidencia. Esta vez, y a diferencia de los trabajos desarrollados en la Legislatura local anterior, el PP, fuerza mayoritaria en la Asamblea, ha adoptado como borrador de los trabajos el presentado por Coalición por Melilla (en adelante CpM), partido musulmán que en las Elecciones Generales ha compartido cartel con el PSOE-Me. Respecto a la anterior legislatura local el cambio de estrategia es significativo, ya que el partido del Gobierno ha abandonado la pretensión de debatir proponiendo su propio borrador, de modo que aceptando el presentado en junio de 2008 por Coalición por Melilla, el partido de gobierno en Melilla parece haber pretendido reforzar dos argumentos de peso para arrastrar al PSOE-Me al consenso: i) asumiendo el PP el borrador presentado por CpM, éste goza del respaldo de 20 de los 25 diputados de la Asamblea, lo que representa un 80% de la misma; ii) el PSOE-Me está coaligado en la actualidad con CpM, por lo que toda negativa de aquél podría ser explotada políticamente por el PP, tratando de poner en evidencia (y no sería la primera vez) la debilidad de la coalición y la contradicción del discurso político de la misma en punto a la reforma estatutaria. La respuesta del PSOE-Me ha sido la de retomar su asistencia a los debates de la Comisión, pero advirtiendo que existe un pacto político del Gobierno de la Ciudad con el MAP, en virtud del cual un hipotético visto bueno de la reforma en las Cortes depende necesariamente del acuerdo de las dos fuerzas mayoritarias a nivel nacional representadas en Melilla.

El relanzamiento del debate sobre la reforma estatutaria en lo que llevamos de esta Legislatura, iniciada en 2007, ha servido al menos para perfilar el alcance de la misma y también para comenzar a separar dos cuestiones que en el debate político suelen ir unidas, pero que reclaman diferente tratamiento jurídico-constitucional, porque, en efecto, la reivindicación al Estado de la llamada devolución de las competencias de urbanismo, así como otras ampliaciones competenciales ligadas a materias que podría asumir la Ciudad Autónoma, precisan la intervención de las Cortes en aplicación del art. 144 CE, mientras que determinados aspectos

de la organización institucional, así como la misma posibilidad de devenir la Asamblea órgano legislativo, convertirían en ineludible la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la CE (opción apoyada por Unión Progreso y Democracia).

Esta última posibilidad, la de asumir el máximo techo competencial como Comunidad Autónoma, es la que parece que suscita más dudas en el PSOE-Me (también el PP tiene algunas reservas por lo que se refiere al máximo techo de competencias), para el cual dotar de recursos materiales y financieros a la Ciudad Autónoma en materias como Educación o Sanidad puede suponer un déficit en la prestación de servicios. En el otro extremo parece situarse CpM, que aboga por una conversión en Comunidad Autónoma «a todos los efectos», incluyendo en su propuesta órganos como el Tribunal Superior de Justicia.

Colaboración y coordinación

El año 2008 ha supuesto un período en el que debían plasmarse en Convenios algunos de los más importantes acuerdos marco suscritos en 2007 para la cogestión de algunas competencias en colaboración con el Estado (de especial relevancia las políticas activas de empleo) a los que se deben añadir otros convenios y acuerdos que precisaban de financiación tanto para actuaciones concretas como para el fomento del empleo, la economía de la Ciudad Autónoma o la gestión portuaria. El Convenio para la cogestión de las políticas activas de empleo es de largo el que más controversia política ha suscitado, y ello sin duda porque, tal y como reflejamos en nuestro *Informe 2006* (p. 804) en su momento el Gobierno de Melilla presionó para poder nombrar y destituir al director provincial del Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE), organismo autónomo con delegaciones territoriales y cuya estructura orgánica ha sido modificada por el Real Decreto 1383/2008 de 1 de agosto, uno de cuyos propósitos, según reza la Exposición de Motivos es garantizar «la cooperación y coordinación entre las Administraciones implicadas». El Gobierno melillense considera clave para el control de los planes de empleo que para la Ciudad se publican en el BOE, poseer la facultad de nombramiento y cese del Director provincial, alegando que la actual participación de la Ciudad Autónoma tanto en el SPEE como en el IMSERSO se limita a disponer de voz, pero no de voto en la Comisión ejecutiva provincial. La aceptación del Convenio por parte del Gobierno de la Ciudad se publicó en el Boletín Oficial de Melilla (BOME) el 18 de julio de 2008, mientras que la publicación definitiva en el BOE se hizo esperar hasta el 14 de octubre de 2008 (BOE núm. 248, de 14 de octubre en el que se publica la Resolución de 30 de septiembre de 2008 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración publicando el Convenio, págs. 41266-67), retraso sin duda motivado por la reestructuración orgánica del SPEE en el mes de agosto. En la cláusula Sexta del Convenio se sigue manteniendo que el titular del SPEE «en Melilla será nombrado y cesado por la Administración General del Estado a propuesta del Consejo de Gobierno de la Ciudad de Melilla, que deberá ser objeto de informe por el Delegado del Gobierno, y dándose cuenta a la Comisión Ejecutiva Provincial». En uso de esta cláusula el Ejecutivo de la Ciudad, no tardó en cursar una petición el cese del cese del actual Director provincial, quizás a sabiendas de

una negativa de la Administración estatal, para denunciar el «incumplimiento» del Convenio. Ha sido en el seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas convocada en el Senado el 25 de octubre de 2008, es decir, pocos días después de la publicación en el BOE del Convenio, y con motivo de la comparecencia de la Ministra del MAP, donde se ofrecieron explicaciones de por qué no se aceptaba la propuesta de cese del Director provincial del SPEE a instancias del Gobierno de la Ciudad y ello a petición del vicepresidente primero de Melilla, que asistió a la sesión de control. Es preciso dejar apuntado, siquiera mínimamente que tras estos casi tres años de negociaciones y reivindicaciones, se ha puesto fin a lo que realmente es un conflicto político, ya que la disputa por la determinación de los programas de empleo, lejos de lo que pudiera parecer, no responde tanto a intereses de mayores cotas de autonomía como a la lucha política por la formación y oferta de empleo en la Ciudad Autónoma, por ser una fuente de réditos electorales suficientemente contrastada en Melilla. Acaso lo más llamativo de estas negociaciones es la diferente posición que en este asunto el Gobierno melillense ha venido manteniendo respecto a la gestión de idéntico traspaso. Incluso se ha llegado a insinuar un trato discriminatorio por haberse realizado las negociaciones con Ministerios diferentes, el de Trabajo en el caso ceutí y el de Administraciones Públicas (MAP) en el melillense.

Al margen de esta contienda política en torno a las políticas de empleo, el Convenio de co-gestión de las políticas activas de octubre de 2008 va a suponer, con todo, una fuente de financiación adicional para la creación de empleo en Melilla, siempre a condición de que se respeten los objetivos determinados en los programas estatales de empleo, en ejercicio de la actividad normadora que es de titularidad estatal exclusiva, atribución que recoge la propia Cláusula 5ª del citado Convenio: éste se circunscribe estrictamente «a la ejecución de los programas de las políticas activas de empleo promulgados por el Estado, en el ejercicio de la competencia que tiene atribuida en materia de legislación laboral». De hecho, en cumplimiento de la cogestión de los objetivos enunciados en la Cláusula 1ª, y de las acciones concretas contenidas en la Cláusula 2ª, enunciadas en el Convenio, el SPEE en Melilla en los dos últimos meses de 2008 e incluso antes de conocer las partidas presupuestarias correspondientes, se aventuró a hacer «sus» proyecciones de financiación de acciones de los planes de empleo, anunciando la contratación de casi 2.500 personas durante 2009 (a través de las Administraciones que ahora cogestionan, –Delegación del Gobierno y Gobierno autónomo–) además de pronosticar a través de estas acciones un aumento en el PIB per cápita de la Ciudad.

Otros ámbitos en los que la coordinación y colaboración han estado presentes a lo largo de 2008 son la Sanidad, las Infraestructuras y Comunicaciones o el intercambio cultural. Así, en materia de Sanidad el órgano multilateral es el Consejo Interterritorial de Salud para coordinar las políticas con las Comunidades y Ciudades Autónomas. A este respecto hay que aclarar que el traspaso de la gestión en Sanidad no se hizo efectivo para Melilla hasta 2005 en virtud del Real Decreto 1515/2005 de 16 de diciembre, cuando Ceuta ya había recibido el traspaso en 1999. En 2008 Melilla recibía una partida de más de 165.000 euros para gestionar acciones vinculadas a los distintos programas estatales, cantidad calculada a partir de los datos del padrón de 2007. En 2008 los programas estatales se

desglosaron en cuatro grandes bloques, incorporando algunas novedades: i) en el marco del programa de uso racional de medicamentos (el de mayor aportación de recursos financieros en el global estatal) la Ciudad recibía 75.632 euros, incluyendo como destinatarios por primera vez en 2008 también a los farmacéuticos, para impartir formación en los ejes de actuación que se añadieron ya en 2007 (uso adecuado de antibióticos, capacitación de profesionales para la investigación y desarrollo de medicamentos huérfanos) y a los que en 2008 se sumaron dos nuevas áreas de actuación: los medicamentos pediátricos y las terapias avanzadas (en desarrollo del Plan de Terapias Avanzadas en el ámbito de la Medicina Regenerativa aprobado en Consejo de Ministros en octubre de 2007); ii) para programas de prevención del VIH se destinaba una partida de 66.559 euros, para actuaciones en las áreas prioritarias acordadas en la XXII sesión de la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida, en la que se sigue el criterio de un fondo mínimo por autonomía, más un fondo adicional repartido al 50% atendiendo al criterio de número de casos en cada territorio y el otro 50% asignado en función del número de casos por relación a la población total de la respectiva autonomía; iii) en el marco del programa de Estrategia en Salud Mental, los fondos de 2008 (7.714 para Melilla) igualmente se vinculan a las acciones prioritarias estatales; iv) el cuarto bloque de programas coordinado en el Consejo Interterritorial son los de prevención y promoción de la salud, que está focalizado en acciones prioritarias en el área de enfermedades y problemas reemergentes o de especial relevancia (entre los que se encuentran la protección de la salud derivados de violencia, lesiones, o específicos como los de la población adolescente), con un fondo lineal por autonomía y una cantidad adicional repartida siguiendo las cifras del padrón de enero de 2007.

En materia de cultura, el 14 de agosto de 2008 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado (BOE, núm. 196) un convenio bilateral aprobado por resolución de 21 de julio de 2008, con el Ministerio de Cultura, «para la comunicación y el intercambio cultural con el resto del Estado español, en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Melilla», contemplando una dotación de 75.000 euros con cargo a la partida de Presupuestos Generales para 2008 de «transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para desplazamientos a/desde la península de empresas, personas e instituciones con motivo de eventos de carácter artístico y/o cultural».

Por último tras conocerse la firma del convenio de colaboración suscrito entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Ejecutivo melillense se mostró favorable a la firma de un convenio de similares características por parte de Melilla. De hecho a finales de año (27 de diciembre) el Presidente andaluz escribía a su homólogo en Melilla para ofrecer la suscripción de un convenio similar al rubricado por Ceuta. En el caso de Melilla no se recibe la señal de ninguno de los canales de la RTVA (uno de los puntos del convenio firmado con Ceuta, vid. *infra*), y de los cuatro programas incluidos en el único canal múltiple que en su día fue asignado a Melilla, dos salieron ya a concurso para adjudicatarios privados y los otros dos están en manos de la Administración local, de los que uno será explotado por la televisión local (Inmunsa, Televisión pública melillense) y el otro será gestionado como canal temático de servicios al ciudada-

no. El Gobierno de Melilla ya ha iniciado gestiones para solicitar al Estado un nuevo canal múltiple para disponer de otros cuatro programas, aprovechando que el 30 de junio de 2009 quedará libre parte del espectro radioeléctrico de la televisión de Melilla al desaparecer los canales analógicos.

Competencias propias o en régimen de co-gestión

A) La competencia exclusiva estatal en materia de inmigración del art. 149.1.2 CE se ha ido relativizando, tanto por la coordinación de estas políticas entre los socios de la Unión Europea, como por la transversalidad de otros títulos autonómicos y locales. En el ámbito europeo la inmigración se concibe como un *omnia* en el que se incluyen las vertientes asistenciales e integradoras de los inmigrantes *lato sensu* (concretadas en los *Principios Básicos Comunes sobre Integración aprobados por el Consejo de la Unión Europea* en 2004 y en la *Comunicación de la Comisión sobre una Agenda Común de Integración* de 2005). Sobre estos dos vectores de las políticas inmigratorias, y en el caso de España, inciden títulos competenciales de todas las administraciones territoriales (desde la estatal, pasando por la autonómica, llegando hasta la esfera local), circunstancia ésta que convierte a la inmigración en un ámbito competencial sujeto al principio constitucional de la colaboración y a su principio instrumental, las relaciones intergubernamentales (tanto en su versión bilateral como multilateral). Esta dimensión intergubernamental había tomado ya impulso con el *Consejo Superior de Política de Inmigración*, órgano creado por el *Real Decreto 344/2001, de 4 de abril*, con la finalidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencia o que tengan incidencia en la política de integración de los inmigrantes. Los objetivos comunes se definen y precisan en el seno de este órgano de coordinación estatal multilateral a través de la planificación de políticas o actuaciones concretas (actualmente se encuentra en vigor el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* del actual Ministerio de Trabajo e Inmigración), y que pasan a convertirse en vinculantes en el caso de Melilla a través de la firma de convenios bilaterales, financiados con cargo a un Fondo estatal, el *Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los Inmigrantes y el Refuerzo Educativo.*

Los criterios de reparto de este Fondo de Acogida e Integración y de Refuerzo Educativo deben respetar parámetros de objetividad, pero ello no resulta incompatible con una discriminación positiva en el reparto de recursos entre las Comunidades Autónomas y ciudades que presentan mayor presión migratoria u otros indicadores de presencia migratoria que aconsejen un trato preferencial.[1]

1. La distribución económica del fondo se realiza conforme al criterio de solidaridad interterritorial que implica por una parte, una aportación estable correspondiente al 10% para todas las Comunidades Autónomas y, por otra, la configuración de una partida del 20% denominada de situaciones especiales para las Comunidades con mayor presión migratoria, asignada de manera ponderada a Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Los otros criterios a tener en cuenta son los inmigrantes empadronados 35%, afiliados en alta a la Seguridad Social 25% y la escolarización de alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias.

El 20% del Fondo es una partida adicional que viene a sumarse al 10% mínimo igual para todas las Comunidades y Ciudades Autónomas. En 2008 y como resultado de la reunión del Consejo Superior de Política de la Inmigración Melilla resultó beneficiaria de una partida de más de un millón de euros (1.010.698 euros). Finalmente el destino de esta partida se formalizó a través de la firma del protocolo por la que se prorroga un convenio de colaboración suscrito tres años antes, el 26 de septiembre de 2005 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad Autónoma de Melilla, siendo publicada la prórroga en el Boletín Oficial de Melilla (BOME núm. 4539) el 16 de septiembre de 2008.

Aunque, respecto a otros años, la asignación de la correspondiente partida del Fondo estatal haya supuesto un muy estimable incremento en general y para Melilla en particular, a la que habría que sumar la aportación de la propia Ciudad Autónoma, y aunque el Estado condicione parte del reparto del Fondo (en un porcentaje de...) a la atención y acogida de los menores no acompañados, estos dos aspectos siguen siendo el «caballo de batalla» en las políticas de inmigración. Ya desde los primeros meses 2008, y al igual de lo ocurrido en la Comunidad Insular Canaria, también en Melilla y en reiteradas ocasiones, la Consejería de Bienestar Social venía instando a la Administración General del Estado a un mejor control de la frontera, en el caso melillense con Marruecos. La Delegación del Gobierno recordaba que la financiación estatal del Fondo de Acogida debía ser suficiente para una gestión eficaz en la acogida a menores (3 millones de euros), toda vez que las cifras de entrada en Centros de Acogida desde 2004 no habían experimentado oscilaciones apreciables (de 200 a 240 en función del mes), situándose en febrero de 2008 en 260 menores inmigrantes (205 jóvenes sólo en el Centro de la Purísima, cifra se ha reducido a 130 un año después, en enero de 2009). Lo relevante es que la Administración General del Estado adelantaba que si la Ciudad Autónoma no podía hacer frente a sus competencias en materia de acogida de menores inmigrantes, el Estado las aceptaría de buen grado.[2] Este ha sido el caso del Parlamento canario, que ha votado a favor de la devolución de estas competencias a la Administración estatal, mientras que la Ciudad Autónoma apuesta por mantenerlas, ante todo por tres circunstancias a tener en cuenta de manera conjunta: a) el 95% de los menores son de nacionalidad marroquí; b) la buena disposición de Marruecos a colaborar y la vecindad del país deben facilitar las políticas de reagrupamiento familiar y c) el cambio de los accesos a la Ciudad Autónoma. Sin embargo desde 2005 el Gobierno melillense se viene basando en estos «tres pilares» en la política de menores extranjeros no acompañados, sin que se hayan visto todavía reducidas las cifras, lo que obliga a prestar los servicios asumidos de acogida y reeducación.

En esta línea, ya en agosto y con publicación en el BOE el 11 de octubre de 2008 Melilla firma un *Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Ciudad de Melilla* (también Ceuta), *sobre atención menores*

2. Melilla, en base al art. 21.1.18 del Estatuto de Autonomía posee el título competencial de asistencia social, en los términos y con la extensión prevista por el Real Decreto 1385/1997 sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Administración del Estado en materia de asistencia social, y demás normas complementarias y de desarrollo (BOE de 31 de diciembre de 1997), aplicable a la protección y tutela de menores.

extranjeros no acompañados y que recibía aplicación a finales de 2008 (19 de diciembre), con la firma, por parte de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad, de un *Convenio de Colaboración con el Centro Asistencial de Melilla para la atención de menores no acompañados y socialmente desfavorecidos* (BOME núm. 4578, de 31 de enero de 2009).

No obstante estamos no solamente ante un reto de colaboración entre Administraciones, sino que todo apunta a que el Estado deberá intervenir modificando la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor para prevenir las posibles saturaciones en los Centros de acogida y sobre todo repatriar a los menores a su país de origen, y en es en este sentido en el que el Ministerio de Trabajo e Inmigración viene trabajando para preparar una propuesta consensuada de modificación de la legislación estatal centrada en la situación de los menores no acompañados. Con todo, y como se ha apuntado más arriba para Melilla supuso un gran paso la aprobación por parte de Marruecos del convenio bilateral de repatriación de menores no acompañados,[3] el 18 de marzo de 2008, en virtud del *Memorando de Entendimiento* que España y Marruecos firmaron en diciembre de 2003 y que se elevó a rango de Acuerdo precisamente en la VIII Reunión de Alto Nivel (RAN) hispano-marroquí mantenida en marzo de 2007, en Rabat.

La acogida y educación de los menores extranjeros ha estado además en el centro de las tensiones en 2008 entre gobierno-oposición en Melilla (respectivamente PP y PSOEMe-Coalición por Melilla), incluso, según parece, con presiones sobre los sindicatos de los trabajadores de alguno de los centros de menores, algo seguramente explicable en un año de Elecciones Generales. Pero el auténtico punto de fricción en torno a la gestión de estas competencias por parte de la Ciudad Autónoma quizás estribe en la discutible legalidad de determinadas prácticas que han sido investigadas por el Defensor del Pueblo a causa de la retirada de las tarjetas de residencia a los menores cuando se encuentran próximos a alcanzar la mayoría de edad. Los hechos que llegaron a motivar a lo largo de 2008 hasta 80 denuncias tanto a la Fiscalía de Menores como al Defensor del Pueblo, –y presentadas con el «patrocinio» de una Asociación contra la que el Gobierno de Melilla anunció la interposición de una querella a comienzos de año (2008) por la emisión de un programa en TVE–, la «Asociación Pro Derechos de la Infancia» (PRODEIN), se pueden resumir como sigue: en contra de lo que venía siendo habitual, que era que el permiso de residencia de los menores quedara depositado físicamente en la Consejería de Bienestar para que no lo perdieran los menores (a los jóvenes inmigrantes se les proporcionaba a cambio una fotocopia para no tener problemas), después de junio de 2007 y una vez que los menores están próximos a la mayoría de edad, la Consejería prefiere entregar la docu-

3. En virtud de lo estipulado en el Convenio, las autoridades españolas informarán a las autoridades marroquíes sobre la entrada ilegal al territorio de España de menores no acompañados en un plazo de un mes, según el acuerdo; y las autoridades de Marruecos deben contestar en un plazo de tres meses con todos los datos sobre la identidad de los menores y de su familia, momento en el que las autoridades españolas podrán decidir la repatriación de los menores. Una comisión de seguimiento de la aplicación de este convenio se reunirá dos veces al año para evaluar la situación y puede organizar otras reuniones extraordinarias.

mentación de acogida a la Delegación del Gobierno en vez de al menor, lo que, apurando la ley al máximo, permite a la Ciudad Autónoma demorarse hasta en tres meses en expedir el certificado de tutela y la tarjeta de residencia (incluso en algunos casos, parece, la Consejería impide devolver la fotocopia cuando deben abandonar el centro), lo que provoca que si el o la joven alcanzan la mayoría de edad en ese tiempo, deban dirigirse a la Delegación del Gobierno para solicitar la tarjeta de residencia, pero encontrándose con que la expedida por la Ciudad Autónoma por situación de desprotección, ha perdido ya su vigencia, al haber desaparecido el presupuesto habilitante para expedirlas (la minoría de edad). La Consejería parece haber adoptado esta práctica en lo que entiende son casos patentes de inmigración de menores como táctica de regularización encubierta, es decir, la de aquellos chicos o chicas próximos a cumplir los 18 años, y que con una tarjeta de residencia previa a la mayoría de edad en la mano se hacen con un permiso de trabajo o con el arraigo, para impedir la repatriación e incluso cruzar a la Península, cosa que viene ocurriendo con jóvenes que todavía no han cumplido los 18 años y que, conocedores del riesgo de repatriación, no regresan al respectivo centro de acogida antes de las 23:00h. (merodean en el Puerto hasta conseguir embarcar para la Península), por lo que automáticamente se les procede a dar de baja en el centro, declarándose éste irresponsable de los menores que por un motivo u otro han decidido abandonarlo.

B) Pese a que Melilla no dispone de títulos competenciales normativos en materia de educación, a través de otros títulos ha abordado el problema de la alfabetización a través de varios planes, algunos de los cuales incluye a asociaciones vecinales. Durante el curso escolar que finalizaba en 2008 el Gobierno de la Ciudad destinaba 700.000 euros, de ellos 350.000 destinados a casi la mitad de alumnos inscritos en cursos de asociaciones de vecinos. Con cargo al Plan de Educación de Personas Adultas (PEPA) se subvencionaron 100.000 euros del erario de la Ciudad, contando con otros 24.000 del Ministerio de Educación. No obstante la mayor parte de los inscritos en cursos de alfabetización se han acogido a los programas que la Ciudad tiene suscritos mediante convenio con el Ministerio de Educación. El resto de competencias en educación son de competencia estatal, desde octubre de 2008 integradas en el marco del Plan integral de mejora educativa para la ciudad de Melilla del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, articulado en torno a tres objetivos prioritarios: Aumentar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, incrementar las tasas de titulados en educación postobligatoria y avanzar hacia los objetivos europeos 2010. Las acciones previstas por el Plan se centran en la mejora de las infraestructuras, la lucha contra el abandono escolar, la adecuación de la Formación Profesional a las necesidades productivas de Melilla y el fomento de la escolarización temprana. Este Plan plurianual se completa con otros dos: el Plan de Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) y el de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), destinado a aquellos alumnos de 16 años que no han obtenido el Graduado en Secundaria Obligatoria y en el que Melilla es pionera. En régimen de colaboración con el Estado la Ciudad gestiona dentro de este ámbito un convenio para actuar programas de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas con una aportación del Ministerio de 1.200.000 euros, publicado mediante resolución de 29 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial, en el BOE núm. 26 de 30 de enero de 2009. A través de dicho convenio

la Ciudad desarrolla un «Plan de prevención de situaciones de riesgo a la infancia y adolescencia desde el sistema educativo» y un «Plan de apoyo socioeducativo», ambos encuadrados dentro del denominado Programa de Actividades, al que hay que añadir otro Programa, denominado de Formación, y que incluye a su vez Programas de cualificación profesional inicial, el Plan de inserción laboral de mujeres y el Plan de formación de competencias básicas en informática.

C) Dentro de la política social y de ciudadanía el BOME de 1 de febrero de 2008 se publicaba el Decreto núm. 34 de fecha 30 de enero de 2008, relativo a aprobación definitiva del reglamento regulador del registro de parejas de hecho de la Ciudad Autónoma de Melilla.

Ceuta

Cooperación y coordinación

La buena disposición del Gobierno de Ceuta, tanto a alcanzar acuerdos con otras Administraciones territoriales, como a huir del tono reivindicativo, supuso en su momento un giro de ciento ochenta grados, especialmente desde que el Tribunal Constitucional denegara la «devolución» de las competencias urbanísticas en el primer conflicto de competencias planteado en defensa de la autonomía local resuelto mediante Sentencia (STC 240/2006, de 20 de julio) y en este 2008 la estrategia de la colaboración ha experimentado un más que notable progreso. La «sinceridad» de la apuesta por una cooperación bilateral basada en la lealtad, por parte del gobierno ceutí no puede cuestionarse, si bien, –como en ocasiones se apunta desde Melilla–, ha podido verse influida en gran parte por el esfuerzo por atraer inversiones públicas y privadas a esta Ciudad Autónoma que, dada su posición geográfica y puesto que carece de aduana comercial (que en cambio existe en Melilla), debe hacer frente al desafío económico que plantea el complejo portuario y de comunicaciones de TangerMed y la plena vigencia a partir de 2012 de las cláusulas de desarme arancelario del Acuerdo del Reino de Marruecos suscrito en 2000 con la UE sobre Libre Comercio, y que se iniciará en 2010 de modo progresivo respecto a todo el territorio de la Unión Europea en virtud dicho Acuerdo. Los datos dados a conocer en 2008 sitúan las importaciones de bienes y productos procedentes de Marruecos en una tasa del 68% del PIB de la Ciudad, mientras que el 50% de las importaciones ceutíes tienen como destino el país vecino. Sea por una u otra circunstancia, la preocupación del gobierno ceutí por gestionar sus competencias desde el acuerdo y la planificación conjunta con el Estado constituye la nota diferencial respecto a la línea seguida por el Ejecutivo de Melilla, que no se cansa de repetir que sus problemas no son los de Ceuta. Un buen ejemplo de la puesta en marcha de acuerdos de cooperación para una planificación conjunta es sin lugar a dudas la gestión de las competencias de urbanismo, años antes objeto de confrontación con la Administración estatal, mientras que a finales de 2008 ha sido objeto de un acuerdo entre los consejeros de Fomento y el de Hacienda con la Directora general de Política del Suelo y Urbanismo a fin de crear un Grupo de Trabajo, que funcionará como una Comisión bilateral, y que se ocupará de aclarar y sistematizar el marco legal aplica-

ble tanto a Ceuta como a Melilla, un año después de la entrada en vigor de la Disposición Adicional de la Ley del Suelo referida a ambas Ciudades Autónomas. Otro contenido del Acuerdo es la remisión de las propuestas de modificación que durante la tramitación parlamentaria de dicha Ley formularon en ambas cámaras los diputados y senadores «populares», elegidos por la circunscripción ceutí, para, en la medida de lo posible, darles acogida en el desarrollo de la norma legal.

En determinados casos, la cooperación puesta en práctica desde el gobierno ceutí a través de la firma de convenios produce un efecto de arrastre en la otra Ciudad Autónoma, –Melilla–, que, aunque ajena muchas veces al esfuerzo y proceso negociador de la administración ceutí, acaba por recibir el ofrecimiento de la Administración de turno para suscribir los mismos convenios que en un primer momento han sido negociados y rubricados con la Ciudad Autónoma de Ceuta. Éste ha sido el caso del Convenio «estrella» de 2008, tanto por lo amplio de su objeto como por haberse suscrito en cumplimiento de una cláusula específica de «vecindad» contenida en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 228). Con ello se renueva y se refuerza, tal y como consta expresamente en el Protocolo firmado en septiembre el Convenio Marco de Colaboración ya suscrito entre Ceuta y Andalucía el 19 de septiembre de 1997 y se continúa en la línea de la Proposición no de Ley núm. 7/1996-II aprobada en la sesión de 25-26 de diciembre de 1986 del Parlamento de Andalucía en la que manifestaba su voluntad de establecer relaciones de especial colaboración tanto con Ceuta como y Melilla. El convenio fue precedido por la firma de un protocolo marco firmado por los presidentes de los respectivos ejecutivos el 3 de septiembre de 2008, abriéndose a partir de ahí un proceso negociador en el que Ceuta demandó, al margen de los ámbitos más generales del convenio, la cooperación andaluza en algunos aspectos muy concretos, tales como ayudar a rebajar los costes del tratamiento de la planta de tratamiento de residuos de Los Barrios, que a la Ciudad Autónoma le supone un gasto anual de un millón de euros, adquirir las vacunas a través de la Junta, ya que al hacer encargos de grandes cantidades se beneficia de una reducción en el precio, solicitar la mediación del gobierno andaluz ante la Unión Europea para que sea Ceuta sede de un Observatorio Europeo de la Inmigración o negociar con Marruecos para crear una base de datos de empresarios españoles que deseen trabajar en el país vecino. Las declaraciones del Presidente andaluz (ceutí de nacimiento) en visita oficial el 3 de diciembre de 2008 subrayaban esta nueva proyección de política de vecindad que contiene el nuevo Estatuto andaluz al declarar que con la firma de este convenio «se cumple así con la idea de continuidad geográfica y sentimental que con naturalidad viven ya los ciudadanos de uno y otro territorio». En fechas algo posteriores el Vicepresidente Primero de la Junta de Andalucía en visita a Ceuta para el acto de rúbrica del Convenio (formalizado el 17 de diciembre de 2008), vinculaba esta política de vecindad al compromiso de Andalucía con la igualdad de derechos de todos los ciudadanos españoles con independencia de su territorio[4], algo

4. El Vicepresidente andaluz en el discurso del acto protocolario de la firma se refirió a una Andalucía «que pretende ser moderna e interconectada, con eso interno y externo y pieza clave en la consolidación de una España de las autonomías en la que primen valores como la cooperación y la colaboración, la solidaridad y la igualdad de derechos entre todos los ciudadanos vivan en el territorio que vivan».

novedoso si se tiene en cuenta que «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» es materia de exclusiva competencia estatal, lo cual no osta a nuestro juicio a que mediante los instrumentos de la cooperación horizontal puedan determinarse objetivos que afecten más bien a lo que en Alemania se viene conociendo con la uniformidad de las condiciones de vida, en este caso legítima y constitucionalmente amparable en los principios constitucionales de solidaridad, colaboración y cooperación. Por su parte, la Consejería de Presidencia del Gobierno ceutí dio traslado del texto íntegro del Convenio a los portavoces de los grupos de la oposición, días antes de su votación en el Pleno de la Asamblea, para explicarles su contenido y solicitar el voto unánime del mismo. No hay prácticamente Consejería o Área del gobierno de la Ciudad Autónoma que no se haya visto afectado por el Convenio, siendo tal la amplitud de materias, que parece justificado hablar de un instrumento marco estable, aproximando su naturaleza a la de un «minitratado» autonómico: se contemplan hasta 60 tipos de acciones distribuidas en 18 materias competenciales, entre las que figuran la salud pública, seguridad, emergencias, protección civil, medio ambiente y radio televisión públicas. Las Consejerías y Áreas del Gobierno de la Ciudad involucradas en este acuerdo con Andalucía son Presidencia (cooperación con la Fundación Tres Culturas adscrita a Presidencia de la Junta andaluza y también con la RTVA), Economía (cooperación entre la Agencia de Promoción Económica de Ceuta, PROCESA y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA), Universidad, Investigación, Tecnología, Seguridad, Administración Pública, Empleo (los residentes ceutíes podrán acceder a la oferta de empleo gestionada por el Servicio Andaluz de Empleo), Turismo, Salud, Deporte, Educación, Mujer, Inclusión Social, Juventud, Cultura y Medio Ambiente.

La «complicidad» de Andalucía se ha buscado incluso para sostener las pretensiones de Ceuta ante el diseño del nuevo modelo de financiación autonómico, por representar la Comunidad vecina el 'hinterland' natural de Ceuta en sus relaciones comerciales. De modo que el Presidente de la Junta de Andalucía se ha ofrecido incondicionalmente para ser el interlocutor ante el vicepresidente segundo del Gobierno en lo que se refiere a las pretensiones ceutíes y también melillenses ante el nuevo reto de diseñar un modelo de financiación.

Si el Convenio con Andalucía ha tenido gran repercusión por las razones ya apuntadas, no lo son menos otros convenios suscritos con la Administración estatal a lo largo de 2008. En materia de integración y acogida de los menores inmigrantes y en virtud de un Convenio firmado con el Ministerio de Trabajo e Inmigración el 18 de agosto, la Ciudad Autónoma recibía financiación por un montante total de casi tres millones de euros (2,7), un millón más respecto a 2007. Recordemos que Ceuta ejerce dichas competencias desde 1999 (Real Decreto 30/1999 de 15 de enero de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Ciudad), comprendidas en los títulos competenciales de asistencia social y protección y tutela de menores, lo que incluye la llegada y permanencia de menores extranjeros, no sólo desde el momento en que ya se encuentren bajo tutela de la administración autónoma, sino también la acogida de los menores que de manera periódica acceden a Ceuta por cortos espacios de tiempo. En materia de violencia de género, el BOE de 29 de abril de 2008 publicaba otro

convenio entre Ceuta y el Ministerio de Trabajo (no aparece el Ministerio de Igualdad al haber sido negociado y firmado con precedencia a la restructuración de departamentos ministeriales). La novedad es la coordinación en la atención telefónica de las mujeres víctimas de la violencia de género, y en particular, las de mujeres con discapacidad auditiva o mujeres no castellano-parlantes. Las llamadas que reciba el Ministerio en el número nacional 016 se derivarán de manera automática al de Información a la Mujer de la Ciudad Autónoma (900 700 099). Si la llamada precisara de asesoramiento jurídico la Ciudad redireccionará la llamada al número estatal. En el caso de las mujeres con discapacidad auditiva la Administración ceutí se compromete a derivar sus llamadas a un número específico a nivel nacional, y el mismo protocolo se utilizará con las llamadas recibidas en inglés, francés, catalán, euskera y gallego. El Ministerio por su parte se compromete a incluir el teléfono de Información a la Mujer de la Ciudad Autónoma en todas sus campañas de información dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Todavía en el plano de la cooperación y coordinación bilaterales con el Estado, la Asamblea de la Ciudad con motivo de la celebración del pleno anual del Debate sobre el estado de la Ciudad (celebrado el 29 de abril de 2008) aprobó, por unanimidad de todos los grupos con representación en su seno, tres mociones a instancias de la coalición UDCE-IU (Unión Democrática Ceutí e Izquierda Unida), dirigidas a solicitar la cooperación estatal para una mejor coordinación con la Ciudad en tres ámbitos que a juicio de la Asamblea exigen una mayor coordinación inter-administrativa: i) la lucha contra el fracaso escolar, ii) la promoción de más Viviendas de Protección Oficial (VPO) de carácter social y iii) la implementación de políticas encaminadas a conseguir un desarrollo justo y sostenible en materia urbanística. En relación al fracaso escolar la moción de la Asamblea recoge el estudio de la posibilidad de ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, al objeto de ofrecer un tratamiento coordinado a problemas derivados de la especificidad del sector escolar en Ceuta, que registra el más alto porcentaje de fracaso escolar en toda España (52% ceutí contra una media nacional del 30%), existiendo centros públicos y/o concertados, como por ejemplo, el Príncipe Felipe (público), con un alumnado 100% musulmán, y el Severo Ochoa (concertado), en el que los alumnos que hablan árabe son un 70%, y en los que la enseñanza se imparte en castellano (lengua que desconocen gran parte de los escolares en la misma proporción en que desconocen el dialecto árabe). Al final los contactos y negociaciones con la Administración del Estado en la segunda mitad del año han hecho innecesario el recurso a la iniciativa legislativa, ya que el BOE publicaba en su edición del sábado 31 de enero de 2009, la resolución de 23 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se autoriza el convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados todos ellos en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas y para la creación y funcionamiento de escuelas infantiles dependientes del Gobierno de la Ciudad de Ceuta. En cuanto a la segunda petición de la Asamblea, de una mayor coordinación conjunta con el Estado en la planificación de construcción de viviendas VPO de carácter social, encontró una respuesta satis-

factoria tras las reuniones de la Comisión Bilateral con el Ministerio de Vivienda, negociaciones culminadas con la firma de dos convenios entre el Presidente ceutí y la Ministra de Vivienda en visita a la Ciudad el 19 de noviembre de 2008, y mediante los que el Ministerio compromete 300.000 euros a urbanización de suelo para 206 viviendas protegidas y amplía los objetivos iniciales del Plan Estatal de Vivienda para beneficiar a 400 familias ceutíes más. En Ceuta se ha conseguido en 2008 un grado de ejecución del Plan Estatal de Vivienda del 198% de los objetivos inicialmente previstos, lo que ha permitido que el segundo de los convenios firmados amplíe en un 50% los objetivos inicialmente convenidos en el Plan Estatal de Vivienda para Ceuta.

En materia de educación Ceuta suscribió con el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte el mismo convenio de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas, publicado en el BOE el 30 de enero de 2009, aunque suscrito el 20 de noviembre de 2008, y en desarrollo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y sus posteriores modificaciones que impone al legislador estatal y autonómico la obligación de asegurar a los municipios su derecho a intervenir en los asuntos que les afecten, haciendo efectivo un desarrollo del reconocimiento expreso de participación en la programación general de la enseñanza y en la cooperación educativa en general.

En otros casos de propuestas de cooperación se han registrado algunos retrasos. En materia de Medio Ambiente, la Consejería de la Ciudad Autónoma envió un borrador de convenio para financiar 19 actuaciones en el período 2008-2013 por un montante total de 1,6 millones de euros (de los que el Estado aportaría 1,4) para financiar tres programas: uno dirigido a la mejora de la calidad del hábitat y la erradicación de especies exóticas, otro sobre defensa contra incendios forestales y finalmente otro sobre rehabilitación ambiental. Sin embargo a finales de año seguía pendiente de la aceptación del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. De hecho el Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma, apunta a una intensificación de la multilateralidad en este sector normativo.

Respecto a las políticas sociales, la coordinación multilateral se lleva a cabo, entre otros órganos, en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, cuya reunión para la adjudicación de las distintas partidas de financiación entre las autonomías se celebró el 23 de julio. En 2008 se ha incrementado la partida para el Plan Concertado de Servicios Sociales en 100.000 euros. Igualmente se concretaron las partidas destinadas a los programas de apoyo a las familias ceutíes por un montante total de 72.000 euros distribuidos entre los proyectos con familias monoparentales, programas de orientación y mediación familiar, de atención a la violencia dentro de las familias y de prevención de maltrato a la infancia. Otro órgano de concertación de política social es el Consejo Territorial para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia, en el que se destinan partidas par financiar prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia, obteniendo Ceuta un incremento del 7,34% respecto a 2007 (285.988 euros). Dentro de este mismo

ámbito Ceuta suscribió un Convenio bilateral el 13 de agosto de 2008, con la Secretaría de Estado de Política Social (a través del IMSERSO), posteriormente publicado el BOE de 31 de octubre de 2008, en virtud del cual la Ciudad Autónoma recibía la cantidad que adelantó en su día a asociaciones que desarrollan actividades sin ánimo de lucro que tienen por objeto los colectivos menos favorecidos y minusválidos.

Competencias propias

A) Unas de las medidas de mayor trascendencia en materia de política social fue la definitiva aprobación (el 29 de octubre de 2008) por parte del Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma y con la unanimidad de todos los grupos, del Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS), publicado mediante Reglamento en el BOCE núm. 4.793 del 21 de noviembre de 2008, cuya Exposición de Motivos, además de citar la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25.1) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en su redacción tras el Tratado de Niza (art. 137), –extrañamente la Constitución Española sólo se cita en su art. 144 b) para referirse al acceso a la autonomía, se refiere a los valores del Estatuto de Ceuta–, se refiere a los valores incluidos en él, entre los que aparece enunciado el de «mejorar las condiciones de vida y de trabajo, facilitando las condiciones adecuadas para que la igualdad de los ceutíes sean reales y efectivas». El IMIS tiene carácter subsidiario en cuanto a otras prestaciones y complementario respecto a la cuantía a percibir (hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario de la misma, respecto de los recursos de que disponga él o cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia, así como de las prestaciones económicas a que pudieran tener derecho) y cuya naturaleza es según este Reglamento, la de «una prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia». Para ser beneficiario se ha de acreditar la residencia legal en Ceuta de forma consecutiva durante dos años, el último previo a la solicitud durante manera ininterrumpida. Los solicitantes deben acreditar la carencia de recursos económicos hasta el máximo de la cantidad que corresponde percibir a la unidad de convivencia en concepto de IMIS, establecida en una cuantía mensual de 270 euros (muy por debajo, por ejemplo, de la prestación análoga que se percibe en Andalucía), pero incrementables hasta en un 5% por cada miembro de la unidad de convivencia, hasta un límite máximo de 300 euros. Los beneficiarios se comprometen a seguir programas individuales de inserción con la finalidad de «evitar procesos de exclusión personal, social y laboral», por un período mínimo de seis meses, previéndose en el régimen de sanciones como falta leve la negativa injustificada a cumplir con esta obligación.

B) Otro de los objetivos de la política de la Ciudad Autónoma en 2008 ha sido el de paliar o reducir el llamado déficit estructural en la prestación de servicios transferidos y no transferidos, y que según un informe de la consultora Deloitte, estaría cifrado en algo más de 30 millones de euros. Este déficit refleja la diferencia existente entre el coste de los servicios que presta la Ciudad Autónoma (transferidos o no) y la financiación que percibe de la Administración General

del Estado. La preocupación por reducir este denominado déficit ha ido en aumento dado que para 2009 y hasta 2013 Ceuta percibirá 8 millones de euros menos que hasta 2008, tras dejar de haber sido excluida de los fondos europeos destinados a los territorios considerados Objetivo 1. De Ahí que se estén barajando distintas posibilidades: desde solicitar la utilización del Fondo de Compensación Interterritorial en concepto de inversiones, hasta solicitar una mayor participación del Fondo de Suficiencia (cuya cuantía asciende actualmente a 15 millones de euros) e incluso contemplar la posibilidad de ceder competencias al Estado. Otra opción que se está barajando para la Ciudad en el nuevo diseño del modelo de financiación estatal es igualarse al resto de Comunidades Autónomas de régimen común y pasar a percibir una parte de la recaudación en concepto de IRPF e Impuesto de Sociedades, del que está excluida sumándolo a otras partidas que recibe Ceuta por otros conceptos que no pertenecen al sistema de financiación (como la financiación de la desalación del agua o del transporte de los residuos sólidos urbanos a la Península).

C) En parte estrechamente conectado con lo anterior, y en materia de infraestructuras relacionadas con el Medio Ambiente, la Ciudad Autónoma va a acometer un importante esfuerzo inversor en los próximos años en aplicación del Plan Director de Saneamiento de la Ciudad Autónoma 2007-2016, 17 años después de la Directiva europea en esta materia y que va a suponer un desembolso que va a exigir ayudas financieras. El Plan fue presentado formalmente en abril de 2008, a pesar de que se venían desarrollando ya algunas actuaciones, pero ahora han quedado determinados los criterios para las infraestructuras de la red, se han establecido y justificado las prioridades de actuación, proponiéndose además por primera vez la separación de las redes pluviales de las redes fecales. Entre las prioridades se encuentran la modernización progresiva de 18 estaciones de bombeo (con instalación de telegestión en todas ellas), la erradicación de los vertidos incontrolados, el encauzamiento de arroyos, renovación de conducciones y de 23 redes de saneamiento y disponer de la infraestructura necesaria para garantizar el aprovechamiento terciario (riego de jardines y otros usos) de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), cuya finalización está prevista para verano de 2009. Parte de la financiación de dichas actuaciones ya aparecen contempladas en el Plan Nacional de Calidad de las Aguas del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino al haber sido declaradas actuaciones de interés general. En diciembre de 2008 se han presentado en la Dirección General del Agua tres proyectos de este Plan Director (nuevo colector general de aguas residuales, el secado térmico para la Estación Depuradora y el resto con cargo al resto de actuaciones del Plan Director) a fin de que sean incluidos en el nuevo Plan Nacional de Calidad 2008-2015 y para cuya financiación se está trabajando en la firma de un nuevo convenio entre el Ministerio y la Ciudad.

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2008

LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO ALEMÁN EN 2008*

Gerhard Robbers

La reforma del federalismo

El federalismo es constantemente motivo de debates de gran alcance en Alemania. No fue hasta finales del año 2006 cuando se consiguió por primera vez una gran reforma del federalismo. Aún está pendiente un análisis global para saber si esta reforma fue realmente eficaz o finalmente tuvo poco éxito.

La gran reforma del federalismo del año 2006 conllevó especialmente un nuevo reparto de las competencias legislativas entre la Federación y los *Länder* (Estados federados). Algunas competencias legislativas atribuidas anteriormente a la Federación son actualmente competencia exclusiva de los *Länder*. Esto afecta sobre todo a la competencia legislativa en ejecución penal.

Además, en la reforma del federalismo de 2006 se suprimió por completo la anterior competencia sobre legislación marco de la Federación. Con esta competencia sobre legislación marco, la Federación podía crear en materia legislativa un marco que posteriormente los *Länder* podían modificar como consideraran conveniente. Para ello estaban sujetos a las ideas fundamentales establecidas por la Federación. Por su parte, la Federación no podía entrar demasiado en detalle en cuanto a la legislación y debía confiar esa tarea a los *Länder*. Esta competencia sobre legislación marco concernió por ejemplo al Derecho funcionarial –con la Ley marco de la función pública– y al Derecho universitario –con la Ley marco de universidades. Aún quedaba un tema por zanjar de la continua discusión entre la Federación y los *Länder* sobre el alcance del poder de decisión de cada uno respectivamente. Tampoco se aclaró del todo la inclusión de una decisión en el reglamento marco, por una parte, y en la normativa de desarrollo por otra parte. En cierto sentido la excepcional competencia legislativa de los *Länder* ha sustituido la anterior competencia en legislación marco de la Federación. Algunas materias concretas, competencia legislativa exclusiva de la Federación, están sometidas a la distinta competencia legislativa de los *Länder*. Esto concierne a algunas partes del Derecho medioambiental. Aunque en este ámbito la Federación puede promulgar leyes, cada *Land* también puede establecer normativas distintas de éstas para su ámbito. Hasta ahora casi no se ha hecho uso de esta competencia excepcional. Se puede constatar que esta competencia se convertirá en una pura competencia de reserva que si bien quiere tener un significado teórico y simbólico, no se desarrolla en la práctica.

---

* Traducción realizada por Anna Ramon Cañellas, Licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

En el año 2008 algunos *Länder* han hecho uso de su nueva competencia legislativa exclusiva en el ámbito de la ejecución penal. Para ello fueron indirectamente inducidos por la obligación expresada por el Tribunal Constitucional Federal a regular el Derecho de ejecución penal juvenil mediante ley formal; hasta esta decisión, esta materia estaba únicamente regulada por disposiciones administrativas.

El año 2008 ha visto la continuación del trabajo en la reforma del federalismo. Al principio del proceso de reforma ya se tomó la decisión de abandonar por el momento los complicados y especialmente controvertidos problemas de la reforma financiera. En primer lugar se debían aclarar y cambiar las cuestiones menos controvertidas. Tras conseguirlo en el seno de la«Gran coalición» formada por los democristianos (CDU/CSU) y el Partido Socialdemócrata (SPD), se nombró la 2ª Comisión del Federalismo para encontrar una solución a las cuestiones financieras. Con ello se prosiguió con la reforma del federalismo. El 15 de diciembre de 2006, el *Bundestag* (Parlamento alemán) y el *Bundesrat* (Consejo Federal alemán) acordaron nombrar una Comisión Conjunta para modernizar las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* (es decir, la 2ª Comisión del Federalismo). El Parlamento aceptó una moción por parte de los grupos parlamentarios CDU/CSU, SPD y FDP en contra del voto de La Izquierda y la abstención del Partido de Los Verdes. Por su parte, el *Bundesrat* tomó esta misma decisión por unanimidad.

El 8 de marzo de 2007 los Presidentes del *Bundestag* y el *Bundesrat* constituyeron la Comisión. El Presidente del grupo parlamentario SPD Peter Struck fue elegido Presidente del *Bundestag* y el Presidente del *Land* Baden-Württemberg Günther Oettinger (CDU), Presidente del *Bundesrat*. Ambas Cámaras enviaron respectivamente 16 miembros y 16 representantes a la Comisión. Según el acuerdo de constitución, entre los miembros enviados por el *Bundestag* también hay varios presidentes federales. Casi todos los *Länder* enviaron sus Jefes de gobierno a la Comisión. Cuatro diputados de los Parlamentos de los *Länder* deben participar siempre en las sesiones de la Comisión con derecho de palabra y de petición, pero sin derecho de voto. También se incluyen los municipios.

La 2ª Comisión del Federalismo se encarga de elaborar propuestas para modernizar las relaciones entre la Federación y los *Länder*, con el fin de adaptarlas a las condiciones marco dentro y fuera de Alemania para la política de crecimiento y ocupación. Las recomendaciones deben reforzar la propia responsabilidad de los entes territoriales y su dotación financiera correspondiente a los objetivos. Como suplemento a los acuerdos de constitución se adjunta una lista abierta de temas. En ella se mencionan: la prevención y resolución de las crisis presupuestarias, la crítica de funciones y el establecimiento de estándares, la desburocratización y el incremento de eficiencia, entre otros, mediante la desconcentración de funciones de la Administración pública, el refuerzo de la dotación financiera en relación con los objetivos y de la propia responsabilidad de los entes territoriales, la cooperación reforzada y las posibilidades de un acuerdo conjunto voluntario y simplificado por parte de los *Länder* como también finalmente la concentración de la eficiencia en el ámbito profesional de la política y las repercusiones en las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*.

Durante el año 2008 apenas se han trasladado al debate público las sesiones de la 2ª Comisión del Federalismo. Uno de los puntos centrales del debate fue la cuestión de si se debería incluir en la Ley Fundamental (*Grundgesetz*, abreviado GG) un límite máximo general para las deudas del sector público. En este sentido algunos sectores políticos pretendieron establecer en la Ley Fundamental y en las Constituciones de los *Länder* una limitación efectiva del nuevo endeudamiento. El límite de deudas fijado hasta el momento en la Ley Fundamental en el art. 115 de la GG no pudo evitar el creciente endeudamiento de la Federación. Una nueva regulación en materia de deudas tendría que limitar en un futuro de forma efectiva la obtención de un crédito mediante mecanismos de incentivos y sanciones.

Hasta ahora, la norma más importante de la Ley Fundamental respecto de la limitación de deudas en el presupuesto federal se encuentra en la línea 2 del art. 115.1 de la GG que: «Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, no admitiéndose excepciones sino para contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía».

Con la limitación básica del nuevo endeudamiento a la altura de las inversiones se debe garantizar que con los créditos se pueda adquirir un contravalor permanente. Sin embargo, mediante la norma de excepción el legislador debe obtener un margen para contrarrestarlo con apoyos financieros en épocas de flaca coyuntura.

Tanto el Copresidente de la 2ª Comisión del Federalismo, el Presidente Oettinger de la CDU, como los líderes del Partido Liberal Demócrata (FDP) se han pronunciado a favor de una limitación más eficaz del nuevo endeudamiento. Los líderes de la SPD se opusieron mayoritariamente. La gran mayoría de los *Länder* no quería un nuevo y estricto límite de deudas incluido en la Ley Fundamental. Solamente Baviera, Baden-Württemberg y Renania del Norte-Westfalia aprobaron las respectivas reformas de sus Constituciones. Hesse y Renania Palatinado tomaron en consideración un «desarrollo posterior» detallado y no fundamental de las normas vigentes.

A mediados del año 2008, los Presidentes de la 2ª Comisión del Federalismo presentaron un documento sobre cuestiones clave, según el cual, ya en este periodo de legislatura, tendría que incluirse en la Ley Fundamental un límite de deudas para la Federación y los *Länder*.

La estructura concreta se debatió en un grupo de trabajo. Ambos Presidentes de la Comisión propusieron establecer en el art. 109 de la GG un marco conjunto para la limitación del nuevo endeudamiento de la Federación y los *Länder*, según el que se deben equilibrar los presupuestos de forma estructural en un periodo plurianual, por ejemplo, dentro de un ciclo económico.

Según la propuesta, un «Consejo de estabilidad» surgido del Consejo de planificación financiera actual y establecido en la Ley Fundamental debe funcionar como «sistema de alerta» con el objetivo de prevenir futuras crisis presupuestarias. Además se propuso un «Pacto de Estabilidad», en cuyo marco la Federación y los *Länder* se encargarán de ofrecer a partes iguales ayudas financieras de 1.000 hasta 1.200 millones de euros anuales a los *Länder* con crisis presupuestaria.

Quedaron aún sin resolverse las cuestiones de, en la medida en que se aspire

a un equilibrio presupuestario referido al periodo plurianual sin créditos o apenas sin ellos, si los municipios y los sistemas de la seguridad social se incluyen en la normativa para la Federación y los *Länder*, y si tienen validez las normas de excepción. Según el valor y debido a una modificación en la competencia fiscal, la recaudación del Impuesto de circulación deberá ir dirigido únicamente a la Federación por una compensación de cantidad fija. Para ello probablemente los *Länder* deberán ser plenamente responsables del Impuesto territorial y el Impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles.

Tampoco se ha determinado todavía, entre otras, la competencia del control de las bolsas que han impulsado los *Länder*. Sin embargo, este tema no es el punto central del debate.

No obstante, no se ha presentado ninguna propuesta definitiva anunciada para octubre de 2008 porque las opiniones políticas y financieras iban por caminos demasiado alejados.

Con la crisis financiera mundial, que a finales del año 2008 había llegado a un nuevo punto culminante, se ha seguido un nuevo camino en esta cuestión. En lo que a las deliberaciones sobre un paquete coyuntural para la reactivación de la economía se refiere, se ha recuperado el acuerdo de incluir una nueva limitación de deudas en la Ley Fundamental. Sin embargo, hasta finales del año 2008 aún no se habían decidido los detalles de esta medida.

Los fondos especiales creados para ello trajeron pérdidas del 65% para la Federación y del 35% para los *Länder*. Sin embargo, en la proporción de los *Länder* hay un límite máximo de 7.700 millones de euros. Además, sólo los *Länder* se hicieron cargo de las ayudas acordadas para sus bancos y sus sociedades de conveniencia. La Federación también asumirá pérdidas de sus participaciones, como en el Postbank. Cabe añadir que los *Länder* obtienen el derecho de intervención en el Comité de dirección del Fondo especial.

Al principio los *Länder* se habían pronunciado en contra de un doble gravamen –por las ayudas de miles de millones para los bancos de los *Länder* en situación difícil como también por una participación en los riesgos de la protección general para el conjunto del sector financiero–.

El Gobierno federal reaccionó ante la crisis financiera y económica con un paquete de medidas de miles de millones de euros. Se destinaron 23.000 millones de euros de las arcas públicas a inversiones. Junto con las desgravaciones para las familias y empresas, el paquete económico llega a la suma total de 32.000 millones de euros. Con las ayudas, el Gobierno federal estima poder efectuar, en los próximos dos años, inversiones de 50.000 millones de euros y salvar un millón de puestos de trabajo.

Debido a las crisis financiera y económica, no fue hasta diciembre de 2008 cuando la Federación y los *Länder* acordaron un segundo paquete coyuntural. La Canciller alemana Angela Merkel (CDU) estaba de acuerdo con los Presidentes de los *Länder* para lanzar otro paquete coyuntural. Con esta medida, el este de Alemania no salió favorecido.

Los expertos económicos contaban con otro empeoramiento de la situación económica. El indicador precoz de desarrollo económico más importante, el índi-

ce de clima empresarial del Instituto de Investigación Económica (Ifo), cayó en diciembre hasta el valor más bajo desde la Reunificación alemana. El Instituto de Macroeconomía e Investigación coyuntural (IMK) próximo a los sindicatos estimó que en 2009 los beneficios económicos subirían alrededor de un 1,8%. El Instituto de Investigación Económica de Halle (IWH) estima un crecimiento negativo de 1,9%. El 2º Programa coyuntural dispone finalmente de la cantidad de 50.000 millones de euros. Los *Länder* y los municipios participan en la financiación de este programa.

Desde noviembre de 2008 en el Gobierno federal, en los grupos parlamentarios del *Bundestag* y en el *Bundesrat* aumentó la duda de si el proyecto de la 2ª Reforma del Federalismo se puede realizar de forma eficaz antes de las Elecciones al Parlamento y en vista a las crisis financieras internacionales y sus consecuencias. Si bien todavía no se ha hecho oficial la decisión de aplazar el proyecto para el siguiente periodo electoral, el escepticismo va en aumento.

En el Gobierno federal aún se calificó como concebible el hecho de delimitar la extensa reforma de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* a unas pocas modificaciones fundamentales de la Ley. Un ejemplo de ello podría ser el cambio de las recaudaciones procedentes del Impuesto de circulación (actualmente correspondiente a los *Länder*) y del Impuesto sobre los seguros (actualmente correspondiente a la Federación).

Voluntad de reforma en el *Bundesrat*

La polémica de la renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal (*Bundeskriminalamt*) ha conducido a una controversia sobre una posible reforma del sistema de votación en el *Bundesrat*.

Dado que en un principio no parecía posible una mayoría en el *Bundesrat* con relación a la renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal, el Ministro Federal del Interior propuso modificar en general las normas de votación en el *Bundesrat*. Esta Cámara ya no tendría poder de decisión, por ese motivo debería restringirse la influencia de los *Länder* en la política federal. El Ministro Federal del Interior Schäuble había propuesto que en un futuro tuviera que ser suficiente la mayoría simple de los votos en la Cámara de los *Länder* para llegar a un acuerdo. Las abstenciones consideradas hasta el momento como votos en contra, ya no se deben incluir en el recuento de votos.

Con ello el Ministro Federal del Interior reaccionó al hecho de que cada vez es más difícil conseguir una mayoría en la Cámara de los *Länder*.

Sin embargo, no existía –ni existe– perspectiva alguna de conseguir para esta iniciativa la mayoría de dos tercios de los votos en el *Bundestag* y en el *Bundesrat* para una modificación de la Ley Fundamental. Tanto el FDP como el SPD se opusieron a ello.

De la misma forma, algunos diputados del SPD también tomaron en consideración una reforma de la Cámara de los *Länder*. Sin embargo, el proyecto tenía pocas opciones bajo esas circunstancias concretas. Dado que la propuesta fue

presentada con la disputa sobre el nuevo reglamento de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal de trasfondo, no podía alcanzar la unanimidad. La propuesta fue defendida por algunos bajo el lema: si no se puede proceder de forma política, simplemente hay que cambiar el procedimiento.

No obstante, la reforma del sistema de voto en el *Bundesrat* ya no era necesaria en relación al caso mencionado porque recientemente, en el año 2008, Unión y SPD llegaron a un compromiso respecto a la controvertida Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal.

Tras su veto inicial en el *Bundesrat* y la posterior invocación del Comité de Conciliación, Unión y SPD acordaron un compromiso con la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal.

Una cuestión básica de debate en la renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal fue el registro online. Esta cuestión trata de si las autoridades estatales, en este caso la Oficina Federal de Investigación Criminal, pueden infiltrarse en el ordenador de la persona afectada sin su conocimiento y obtener datos. El compromiso adquirido en el año 2008 prevé que, en determinados casos y en condiciones especiales, la Oficina Federal de Investigación Criminal tiene competencia para hacerlo. Actualmente, antes de cada registro online un juez debe autorizar la intervención. También se procede de esta forma ante otras posibles incidencias. Además, el juez debe tomar la decisión de suprimir o almacenar los datos.

La cooperación de la Federación y los *Länder* en la lucha contra el terrorismo

La renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal ha comportado una reforma significativa de este ente, incluso con vistas a la cooperación de la Federación y los *Länder* en la lucha contra el terrorismo. Con esta ley, la Oficina Federal de Investigación Criminal se convierte en la autoridad policial principal en la lucha contra el terrorismo. Hay algunas fuentes que consideran que con ello se privará de poder a los *Länder* en la lucha contra el terrorismo internacional, aunque esta preocupación apenas está justificada. Según el art. 73.1.10 de la GG y el apartado 1 de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal, ésta sigue siendo una autoridad central en la colaboración policial entre la Federación y los *Länder*. Por consiguiente, la Federación mantiene una Oficina Federal de Investigación Criminal para la colaboración con los *Länder* en asuntos criminales y policiales.

La renovación de la Ley de la Oficina Federal de Investigación Criminal es consecuencia de la disposición incorporada en el art. 73.1.9a de la GG con la 1ª Reforma del Federalismo. Según esta disposición, la Federación tiene la legislación exclusiva sobre la defensa de los peligros del terrorismo internacional a través de la Oficina Federal de Investigación Criminal en los casos en los que exista un peligro que afecte a los *Länder*, no se reconozca la responsabilidad de una autoridad policial de los *Länder* o la autoridad superior del *Land* solicite la responsabilidad. Para ello se ha creado la Oficina Federal de Investigación Criminal. En estos casos la Oficina Federal de Investigación Criminal también puede evitar los

delitos recogidos en el apartado 129a.1 y 2 del Código penal consistentes en atemorizar considerablemente a la población, forzar de manera ilegal una autoridad u organización internacional con violencia o con amenaza de violencia, suprimir o perjudicar seriamente las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un estado u organización internacional, dañándolas considerablemente con su forma de actuar o sus consecuencias. Para ello las competencias de los *Länder* y otras autoridades policiales de la Federación permanecen intactas. Cuando la Oficina Federal de Investigación Criminal se percate de las acciones descritas en relación a la lucha contra el terrorismo, hay que informar inmediatamente a las autoridades competentes de los *Länder* y, en tanto que competentes, a otras autoridades policiales de la Federación. El conocimiento de estas acciones se consigue actuando de forma bilateral. En caso de que la Oficina Federal de Investigación Criminal constate que se ha atribuido la competencia a una autoridad policial de los *Länder*, debe ceder este asunto a la autoridad policial correspondiente, siempre que no exista una competencia propia de la Oficina Federal de Investigación Criminal.

Evolución en el ámbito cultural

El 1 de enero de 2008 la Conferencia Científica Común (GWK) tomó el relevo del trabajo de la Federación y los *Länder*. La GWK es la organización sucesora de la Comisión de la Federación y los *Länder* para la Planificación de la Educación y la Promoción de la Investigación (BLK), que suspendió su trabajo el 31 de diciembre de 2007. A partir de este momento, la Federación y los *Länder* colaborarán en la GWK en el ámbito de la promoción de la ciencia y la investigación comunes.

En 2007 los Jefes de gobierno de la Federación y de los *Länder* acordaron la creación de la GWK. La nueva organización de la promoción de la ciencia e investigación comunes de la Federación y los *Länder* es consecuencia de la Reforma del Federalismo que entró en vigor el 1 de septiembre de 2006. Con esta reforma, se concretó y se desarrolló el art. 91 b de la Ley Fundamental. Mediante la modificación de la Ley Fundamental se suprimió la anterior responsabilidad conjunta de planificación de la educación. En la nueva versión del art. 91b.2 de la GG se autoriza en su lugar a la Federación y a los *Länder* para la realización conjunta de informes y recomendaciones referentes a la eficiencia del sistema educativo en comparación con el de otros países.

Además, según ello la Federación y los *Länder* pueden colaborar en el fomento de organizaciones y proyectos de investigación científica además de las universidades, en el fomento de proyectos de ciencia e investigación en las mismas y finalmente también en el fomento de instalaciones de investigación en las universidades, incluso de grandes equipamientos.

En la última sesión plenaria de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura del año 2008, este gremio tomó decisiones sobre la realización de futuras investigaciones comparativas en relación al primer ciclo de secundaria de los distintos *Länder*. Así, en 2009 se llevará a cabo una comparación de los *Länder* para la variedad de enseñanzas de 9° curso. De la misma forma que en las actua-

les comparaciones entre países del programa PISA, el estudiantado de diversas escuelas de primer ciclo de secundaria participará en este análisis comparativo. Para ello, también se realizarán test ya presentados al alumnado de estudios para el certificado de primer ciclo de secundaria. No se modificará el nivel de exigencia del estándar de formación en el que se basan los test.

El Instituto de Gestión de la Calidad en la Educación (IQB) es el responsable del análisis comparativo de los *Länder*. Este análisis evalúa en base al estándar educativo al estudiantado de 9° curso de diversas escuelas en las asignaturas de alemán y primera lengua extranjera. Según la estrategia conjunta de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura, una comparación entre *Länder* para comprobar el estándar educativo en matemáticas y ciencias naturales lleva a la monitorización educativa en coherencia con el PISA 2012.

Además, en 2008 los Ministros de Educación y Cultura han acordado unas exigencias de contenido en los estudios universitarios de cualificación para la docencia. Con ello se conseguirá a nivel de los *Länder* la comparabilidad de los objetivos y las exigencias en los estudios relacionados con la docencia y se asegurará la movilidad y flexibilidad de este estudiantado en el sistema universitario alemán. Cabe añadir que se garantizará el reconocimiento mutuo de los créditos académicos y los títulos universitarios entre los *Länder*.

La Conferencia de Ministros de Educación y Cultura continuará reforzando la cooperación educativa con los países extranjeros. Con ello quiere conseguir mejoras de calidad en el ámbito educativo y en la seguridad de la movilidad internacional. Mediante su compromiso en el sistema educativo extranjero o en programas de intercambio escolar como también mediante la valoración de los títulos extranjeros, los *Länder* quieren contribuir a un modelo alemán positivo en el extranjero y a un continuo diálogo cultural. Además la cooperación en educación con los países extranjeros debe impulsar la seguridad y aumento de la calidad educativa en Alemania.

Actualmente se está enseñando a unos 72.000 estudiantes en 123 escuelas alemanas por todo el mundo para que obtengan un título alemán. En otros 533 entes educativos así como en departamentos de alemán se fomenta la enseñanza en alemán. Mediante la excedencia de docentes de los *Länder*, la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura garantiza esta oferta de títulos alemanes reconocidos en las escuelas alemanas de otros países. El trabajo educativo de las escuelas alemanas en el extranjero se debe continuar desarrollando de forma cualitativa. Junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores se debe conceder un sello de calidad para las escuelas extranjeras sobresalientes.

La Conferencia de Ministros de Educación y Cultura apoya el refuerzo de la lengua alemana en el extranjero y confirma su responsabilidad sobre los contenidos que certifica el diploma de lengua alemana. Con este diploma se obtienen los requisitos lingüísticos para estudiar en las universidades alemanas. Cada año se concede a unos 12.000 estudiantes de todo el mundo.

Cabe añadir que la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura ve, en el trabajo del organismo principal para el sistema educativo extranjero como centro nacional de información y equivalencia, una importante contribución a la

integración económica y social de los inmigrantes, al fomento de la movilidad internacional y, con ello, a la protección del potencial de profesionales extranjeros en Alemania.

Con motivo del 60 aniversario de la creación de la República Federal Alemana y del 20 aniversario de la Revolución pacífica en la RDA, la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura ha acordado poner en marcha en el año 2009 una iniciativa para el refuerzo de la educación democrática. El objetivo de esta iniciativa es subrayar el significado de la educación para la democracia como actividad del trabajo escolar y valorar el compromiso democrático en el marco de las actividades escolares. Se deberá iniciar al estudiantado cuanto antes en los principios fundamentales del orden social democrático y deberá reconocer las diferencias con respecto a un sistema de poder dictatorial. Se adjudicará un papel principal a los conocimientos fundamentados de la reciente historia alemana del s. XX en el marco de una formación y educación democráticas.

No fue hasta junio de 2008 cuando la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura llegó a un acuerdo con motivo de una conversación con la Fundación Federal para la Reconciliación tras la Dictadura del Partido de Unidad Socialista (SED). Este acuerdo consistía en convocar una semana de trabajo temático en las escuelas para ocuparse de los temas: los regímenes injustos de la República Democrática Alemana, la Revolución pacífica y la Unidad alemana.

La Conferencia de Ministros de Educación y Cultura defiende y apoya la creación de una «Biblioteca digital alemana» (DDB). En relación al proyecto de la Unión Europea se digitalizará el conjunto del patrimonio cultural europeo. La Biblioteca digital europea constará de los portales nacionales, como el de la Biblioteca digital alemana, en forma de red con un portal de acceso central de la UE. En este caso, cada estado miembro de la UE es el único responsable de escoger qué patrimonio cultural y científico presentará en el proyecto europeo. Para ello, la Federación, los *Länder* y los municipios quieren cooperar en una «red de competencias de la DDB». En esta red se representan las instituciones y las entidades responsables que cuentan con una relevante competencia especializada en el ámbito de la digitalización de bienes culturales o de información científica. Se compilarán y se combinarán desde materiales culturales del libro sobre objetos de museo y archivos hasta películas y grabaciones musicales digitalizadas. El objetivo de todo esto es hacer accesible a todos los ciudadanos los singulares conocimientos y patrimonio culturales. La «Biblioteca digital alemana» entrará en funcionamiento a finales de 2010.

Según una propuesta de la Conferencia de Ministros de Educación y Cultura, el Instituto Abraham Geiger de Potsdam de formación de rabinos en Europa central obtendrá a partir del año presupuestario 2009 una cuota fija anual de 250.000 euros como institución financiada conjuntamente por los *Länder*. Además, el *Land* sede de Brandenburg asumirá una contribución de 50.000 euros. El Instituto Abraham Geiger fue fundado en agosto de 1999 como primer seminario de rabinos en Europa central después de 1945. Las actividades formativas están dirigidas a todas las comunidades judías liberales de Alemania y otros países. En el año 2006 los tres primeros graduados del Instituto fueron ordenados rabinos. Debido a la responsabilidad de todos los países en el resurgimiento y consolida-

ción de la vida y cultura judías en Alemania, actualmente se debe promocionar el Instituto de una forma sólida.

Evolución en el ámbito de la política interior federal

En otoño de 2008, la Conferencia de Ministros del Interior aprobó unas recomendaciones de acción para todos los *Länder* con el objetivo de fortalecer la lucha contra la delincuencia juvenil. La base de ello fue un informe del grupo de trabajo de la Federación y los *Länder* contra la violencia juvenil. Los Ministros y Senadores del Interior estaban de acuerdo en el significado de la detección precoz del desarrollo con riesgo de delincuencia y bienestar infantil en niños y jóvenes, y además vieron la necesidad de unas bases legales suficientes para el intercambio de datos en todos los departamentos si se detectan niños en peligro.

Cabe añadir que la Conferencia de Ministros del Interior condicionó especialmente la acogida de refugiados de Irak que necesitan protección. La Conferencia había apoyado una iniciativa al respecto del Ministro del Interior alemán Wolfgang Schäuble y había abogado por una solución europea que obtuvo su aprobación en Bruselas. Según el acuerdo de los Ministros del Interior de la UE, los estados miembros se prepararán para la acogida de unos 10.000 refugiados de Irak. Alemania ha declarado que está preparada para acoger a unos 2.500 refugiados.

Además, según los acuerdos de la Conferencia de Ministros del Interior, los *Länder* se declararon a favor de apoyar también la creación de un cuerpo policial jurídico-estatal en Afganistán. De esta forma se mejoró la dotación de protección de la policía alemana, entre otros, así como las actividades en el marco del proyecto policial bilateral alemán y se desarrolló la misión de la EUPOL. Una multiplicación por tres de los medios financieros alemanes hasta alcanzar los 35,7 millones de euros para la creación del cuerpo policial en Afganistán en el año 2008 también hizo posible la financiación de otros grandes proyectos.

Los Ministros y Senadores del Interior de los *Länder* acordaron además la actualización del programa de seguridad interior del año 1994. Esto era necesario frente a una situación de seguridad distinta, principalmente a causa del terrorismo internacional, frente a las crecientes operaciones de la policía en otros países, a los controles de fronteras suprimidos así como al desarrollo tecnológico. Por eso la Conferencia de Ministros del Interior encargó a un grupo de trabajo abierto con nivel de Secretarios de Estado, que presentara a principios del 2009 un borrador del nuevo programa.

Evolución en el ámbito judicial

Con la excepción de Berlín, los Ministros de Justicia de los *Länder* han acordado incrementar de 11 a 25 euros al día la indemnización por los perjuicios sufridos a causa de la detención preventiva dictada judicialmente. En este caso se trata de la compensación de un daño exclusivamente inmaterial. Los daños materiales, por ejemplo el lucro cesante y las aportaciones al seguro de pensiones, serán independientes y serán compensados en su totalidad.

La mayoría de los Ministros de Justicia se ha pronunciado en contra de la participación general de las fiscalías prevista hasta ahora en el procedimiento de sanciones administrativas por infracciones de tráfico si no existe relación de causalidad con la persecución de delitos. El objetivo es estructurar los procedimientos de imposición de sanciones administrativas de forma más concreta y eficiente, y desahogar a las fiscalías.

Los Ministros de Justicia han exigido a la Ministra de Justicia alemana que lidere una lucha más intensa, incluso en el ámbito del derecho civil, contra las vulneraciones de los derechos de autor en internet, donde se conceden derechos civiles de información a los titulares de derechos de autor en detrimento del proveedor de internet. Actualmente los titulares de derechos de autor pueden hacer valer sus derechos civiles en general sólo con la ayuda de las fiscalías, que por ejemplo pueden identificar el usuario de un ordenador conectado a internet. Sin embargo, esto conduce a una cantidad de denuncias difícil de ser gestionadas únicamente por las fiscalías.

Evolución política

Con las elecciones se han producido sucesos políticos fundamentales para el federalismo, que han tenido lugar en el año 2008 a nivel de los *Länder*.

Ello es particularmente cierto respecto de las elecciones en el Parlamento de Hesse, pero también para las elecciones en la Baja Sajonia y en Hamburgo .

Las elecciones en Hesse

Las elecciones al 17° Parlamento de Hesse tuvieron lugar el 27 de enero de 2008 paralelamente con las elecciones al Parlamento de la Baja Sajonia. Tras las negociaciones fallidas para formar gobierno, el 19 de noviembre de 2008 se disolvió el Parlamento del *Land* con la moción de todos los partidos y la aprobación de los 110 miembros del Parlamento. Con ello, las nuevas elecciones al Parlamento de Hesse tuvieron lugar el 18 de enero de 2009.

La CDU salió ganadora de las elecciones con el 36,8% de los votos, seguida por el SPD con el 36,7% de los votos. No obstante, ambos partidos obtuvieron el mismo número de escaños en el Parlamento de Hesse, 42 cada uno sobre 110. El resultado significó una pérdida del 20% de los votos para la CDU. Por primera vez, el Partido de La Izquierda consiguió en estas elecciones de Hesse entrar en el Parlamento de un *Land* extenso y con poca población del oeste de Alemania, igual que en las elecciones del Parlamento de la Baja Sajonia en 2008, que se realizaron el mismo día.

Poco después de las elecciones al Parlamento del *Land* se preveía que sería difícil alcanzar la mayoría para formar una coalición. Dado que para conseguir la mayoría en el Parlamento del *Land* se necesitan al menos 56 de los 110 votos, tanto para la CDU como para el SPD sólo era posible una mayoría con los votos de los dos grupos parlamentarios menores o bien una gran coalición entre ellos. Sin

embargo, en todas las combinaciones posibles siempre ocurría que uno de los partidos participantes tenía que contravenir los propósitos de coalición formulados en la batalla electoral.

Una de las primeras coaliciones después de las elecciones, preferida por el SPD y compuesta por este partido, el FDP y los Verdes excluía ya antes de las elecciones al FDP. Los liberales subrayaron que sólo querían una coalición con la CDU o, de no ser así, quedarse en la oposición.

El SPD desestimó una coalición compuesta por el SPD, los Verdes y la Izquierda. En un principio también era posible un gobierno minoritario compuesto por el SPD y los Verdes, gobernado por el SPD y consentido por el partido de La Izquierda. A diferencia del ámbito federal, según la Constitución de Hesse sólo es posible la elección del Presidente del *Land* con la mayoría absoluta de los diputados. Así, sólo puede surgir un gobierno minoritario si el Presidente del *Land* es escogido por diputados cuyo grupo parlamentario no forme parte de la auténtica coalición del gobierno. Después de que el FDP rechazara una coalición con el SPD y los Verdes, Ypsilanti pretendió en un principio un gobierno minoritario formado por el SPD y los Verdes con los votos de la Izquierda. Sin embargo, el 7 de marzo de 2008 comunicó inmediatamente que no se presentaría como candidato a Presidente. En deliberaciones de los grupos parlamentarios de los socialdemócratas, los verdes y las izquierdas, Ypsilanti consiguió en septiembre de 2008 una mayoría posible para un cambio de gobierno bajo su mandato. Con la planificación del nuevo gabinete, se excluía al diputado Jürgen Walter como adversario de Ypsilantis en su propio partido. El 3 de noviembre, un día antes de la elección pactada de Ypsilantis como Presidente, otros tres miembros del grupo parlamentario SPD junto con un diputado del mismo partido que hacía tiempo que había denegado públicamente su aprobación, negaron el apoyo a Ypsilanti.

A principios de noviembre de 2008 todos los partidos del Parlamento del *Land* acordaron la convocatoria de nuevas elecciones tras la fracasada formación de gobierno. La decisión de autodisolverse se produjo el 19 de noviembre de 2008 con la aprobación de los 110 miembros del Parlamento de acuerdo con la Constitución.

Más allá de las reprobaciones dentro del SPD fortalecidas por estos acontecimientos, el Presidente de Renania Palatinado Kurt Beck dimitió del cargo de presidente del partido. Con ello no quedó ningún político al frente del SPD que ocupara un cargo directivo en alguno de los *Länder*.

Las elecciones en Hamburgo

En las elecciones en Hamburgo la CDU, que hasta el momento estaba sola en el gobierno, perdió su mayoría absoluta. El partido liberal FDP se hundió otra vez en la barrera del 5%. Debido a los juegos de mayorías, el partido socialdemócrata SPD y el GAL (Unión 90/ los Verdes) no podían formar gobierno solos. Aunque el SPD y el GAL obtuvieron en conjunto más escaños en la Cámara de representantes que la CDU, para escoger al primer alcalde de esta ciudad-estado es necesaria una aprobación de más del 50% de los diputados. Esto hubiera sido

posible para el líder del partido del SPD Michael Naumann en esta combinación de la Cámara de Representantes junto con los Verdes y el Partido de la Izquierda. Precisamente antes de las elecciones, el Partido de la Izquierda había anunciado y más tarde reiterado en varias ocasiones que quería votar una coalición del SPD y los Verdes en el gobierno sin exigir participación activa. Pero Naumann se negó a dejarse apoyar por las Izquierdas.

El 17 de abril de 2008 la CDU y los Verdes acordaron en principio un convenio de coalición. Después de concluir las negociaciones de la coalición, el 7 de mayo de 2008 se eligió por el Parlamento de Hamburgo el nuevo Gobierno formado por la CSU y los Verdes. Con ello se estableció por primera vez una coalición de democristianos y verdes a nivel de un *Land*. Hay que reconocer que con esta decisión también han aparecido nuevas posibilidades de coalición a nivel federal.

EL FEDERALISMO AUSTRÍACO EN EL AÑO 2008*

Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider

Acontecimientos políticos importantes en resumen

1. En el año de referencia 2008, la política interior austríaca estuvo marcada por el fracaso del anterior Gobierno federal, por la disolución anticipada del Consejo nacional y las elecciones a éste, así como por las negociaciones subsiguientes para la formación de un nuevo Gobierno federal. Asimismo, en los Estados federados de Baja Austria y Tirol se celebraron elecciones al parlamento regional y en Graz, por tamaño la segunda ciudad de Austria, elecciones municipales, a las que se les prestó una especial atención.

2. Ya en 2007 aparecieron los primeros problemas en el Gobierno federal formado tras las elecciones a Consejo nacional del 1 de octubre de 2006,[1] en relación con la colaboración en algunos asuntos concretos (como, por ejemplo, la asistencia a los mayores o la subsistencia básica). En el año de referencia continuaron los enfrentamientos por asuntos de diferente índole. El Gobierno federal no halló soluciones especialmente para los proyectos concernientes a la reforma del Estado, la reforma sanitaria o la reforma educativa (administración escolar).

El 16 de junio el Ministro federal FAYMANN fue designado nuevo presidente del SPÖ. Poco después el SPÖ modificó su política europea. En ese sentido, en el futuro, conforme a una carta al director publicada en un diario de gran tirada, en caso de modificaciones de los tratados se celebrará una consulta popular. Cuando tras semanas de negociaciones la reforma sanitaria fracasó el 6 de julio de 2008, el Vicecanciller MOLTERER (ÖVP) anunció la salida del ÖVP del gobierno de coalición con el SPÖ, lo que supuso el fracaso definitivo del Gobierno federal. En su sesión de 9 de julio de 2008, el Consejo nacional acordó por unanimidad la terminación anticipada del XXIII° periodo legislativo.

En la campaña electoral de las elecciones al Consejo nacional algunos temas federalistas como, por ejemplo, las guarderías gratuitas o medidas en el ámbito asistencial, jugaron cierto papel.[2]

---

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austríaco en el año 2006, en *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, Volumen I (2007), Puntos II.3. – 5.

2. Véase al respecto «Föderalismus und Wahlkampf», en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 4/2008; «Ein Rückblick auf den Nationalratswahlkampf», en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 5/2008.

3. Las elecciones a Consejo Nacional del 28 de septiembre de 2008 estuvieron marcadas por una importante pérdida de votos para los partidos gobernantes hasta ese momento. Con un 29,3%, el Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ) fue el partido más votado, pero frente a las elecciones a Consejo Nacional de 2006 perdió el 6,0% de los votos. El Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) perdió un 8,3%, situándose en un 26,0%. Los partidos que sí que registraron importantes avances fueron el Partido Liberal de Austria (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) con un aumento del 6,5%, situándose en el 17,5% y Alianza Futuro Austria (Bündnis Zukunft Österreich, BZÖ) que obtuvo el 10,7% de los votos y logró un aumento del 6,6%. Pocas semanas antes de las elecciones en las encuestas la BZÖ se situaba cerca del 4%. Una razón del mayor número de votos posiblemente fuera la candidatura sorpresiva del Presidente regional de Carintia, el Dr. HAIDER, fallecido el 18 de octubre de 2008 en un accidente de tráfico. Los Verdes (Die Grünen) registraron pérdidas (0,6%), obteniendo el 10,4% de los votos. De los representantes en el nuevo Consejo nacional al SPÖ le corresponden 57 escaños (-11), al ÖVP 51 (-15), al FPÖ 34 (+13), a la BZÖ 21 (+14) y a Los Verdes 20 escaños (-1 escaño).

Como consecuencia de la derrota electoral del ÖVP en las elecciones al Consejo nacional del 28 de septiembre de 2008, el 28 de noviembre de 2008 se produjo un cambio también en la dirección del partido. El anterior Ministro de Agricultura PRÖLL fue elegido nuevo presidente del partido con el 89,6% de los votos de los delegados, reemplazando al anterior Vicecanciller MOLTERER.

4. En base a los resultados electorales, ni el SPÖ con Los Verdes ni el ÖVP con el FPÖ tienen mayoría en el Consejo nacional. El SPÖ rechazó colaborar con el FPÖ o con la BZÖ. Por lo tanto, únicamente la formación de un nuevo gobierno de coalición entre el SPÖ y el ÖVP quedaba como opción realista de gobierno. Efectivamente, el SPÖ y el ÖVP, tras varias rondas de negociación, acordaron el 23 de noviembre de 2008 la formación de una **gran coalición**, que en el Consejo nacional no disfruta de la mayoría necesaria para aprobar leyes constitucionales. El nuevo Canciller federal es Werner FAYMANN (SPÖ), el Vicecanciller es Josef Pröll (ÖVP).

– En las elecciones al parlamento regional celebradas el 9 de marzo de 2008 en el Estado federado de Baja Austria, el Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) logró incluso ampliar su mayoría absoluta, alcanzando el 54,39% de los votos (+1,1%). El SPÖ perdió con fuerza (-8,0%) y obtuvo tan sólo un 25,51%. El FPÖ avanzó notablemente (+5,9%) y logró el 10,47% de los votos. Los Verdes alcanzaron un 6,91% y por lo tanto perdieron un 0,3%. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: ÖVP 31 escaños (no varía), SPÖ 15 (-4), FPÖ 6 (+4) y Los Verdes 4 escaños (no varía). En el Gobierno regional, el ÖVP tiene 6 representantes, el SPÖ 2 representantes (-1); ahora el FPÖ tiene un representante en el Gobierno regional. El anterior Presidente regional Erwin PRÖLL fue reelegido el 10 de abril de 2008 en la sesión constitutiva del parlamento regional.

– Las elecciones al parlamento regional celebradas el 8 de junio de 2008 en el Estado federado de Tirol aportaron un significativo corrimiento en la correlación

de fuerzas políticas. El ÖVP sufrió fuertes pérdidas (-8,9%) y perdió su anterior mayoría absoluta de escaños, alcanzando el 40,5% de los votos válidamente emitidos. También el SPÖ sufrió un retroceso dramático con un descenso del 10,2%, obteniendo únicamente el 15,5% de los votos. La gran ganadora fue la conservadora Lista FRITZ - Bürgerforum Tirol (Lista FRITZ - Foro Ciudadano Tirol) que obtuvo el 18,4% de los votos y accedió al parlamento regional con siete escaños (a la cabeza el candidato a presidente regional Fritz DINKHAUSER, anterior Presidente del Colegio de Trabajadores de Tirol y miembro del ÖVP). El FPÖ alcanzó un 12,4%, subiendo un 4,4%. Los Verdes registraron un descenso del 4,9% y alcanzaron un 10,7%. El reparto de escaños en el nuevo parlamento regional es el siguiente: ÖVP 16 escaños (-4), SPÖ 5 (-4), Liste FRITZ 7 (+7), FPÖ 4 (+2), Los Verdes 4 escaños (-1 escaño). Los dos partidos perdedores de las elecciones, el ÖVP y el SPÖ, acordaron la formación de un gobierno de coalición y de esta forma continuaron su anterior colaboración. El nuevo Gobierno regional está compuesto por cinco representantes del ÖVP y dos representantes del SPÖ. Tras la derrota electoral, el anterior Presidente regional Dr. Van STAA dimitió de su cargo y en la sesión constitutiva del parlamento regional el 1 de julio de 2008 fue elegido Presidente del parlamento regional. El anterior Ministro federal de Interior Günther PLATTER fue elegido nuevo presidente regional.

Nuevo fracaso de la reforma del Estado: ¿Esperanza con el nuevo programa de gobierno 2008-2013?

1. Como ya es conocida la Convención Austria,[3] creada en el año 2003, no logró redactar un proyecto para una nueva constitución federal. El grupo de expertos denominado «Reforma administrativa y del Estado», creado posteriormente, presentó propuestas en 2007, pero solamente se llegó a la creación del Tribunal de Asilo y a una depuración constitucional.[4] A continuación, el grupo de expertos presentó al Gobierno federal un borrador de un amplio paquete de reformas para su debate. [5]

– El 11 de marzo de 2008, la Cancillería federal remitió un borrador de estudio para la reforma administrativa y del Estado. Estaba prevista la reordenación del reparto de competencias en el Estado federal, una reforma de la participación de los Estados federados en la legislación federal, la reestructuración de las competencias educativas y la organización de la administración escolar, así como el fortalecimiento de la autonomía constitucional de los Estados federados.

El borrador de estudio se decantó en la reordenación de la distribución de competencias por un «modelo de tres pilares». Debía existir un pilar de legislación exclusiva de la Federación, otro de legislación exclusiva de los Estados federados, así como una «legislación compartida» por la Federación y los Estados

3. Véase el detallado *Informe* 2003, Puntos II.1. – 5.; el *Informe* 2004, Punto II.1.7.; el *Informe* 2005, Punto II.1. y finalmente el *Informe* 2006, Puntos II.1. – 5.

4. Véase más abajo III.2.1.

5. Véase al respecto en detalle el *Informe* 2007, Punto II.1.2., III.2.1. y III.1.3.

federados. La reformulación de las competencias preveía un amplio traslado de antiguas competencias de los Estados federados a la Federación (por ejemplo en protección del medio ambiente, legislación económica, legislación energética o educación de adultos). En cuanto a la participación de los Estados federados en la legislación federal se propusieron dos opciones. Conforme a la opción 1 («fuerte participación de los Estados federados»), el Consejo federal debía estar integrado por 27 miembros. Cada Estado federado enviaría a tres miembros (el presidente regional, el presidente del parlamento regional y un miembro designado por el parlamento regional). Cada Estado federado tendría un voto en el Consejo federal. Para la aprobación de una ley en materias del tercer pilar se necesitaría la mayoría imprescindible de los votos emitidos, es decir, se necesitaría la mayoría de los Estados federados. La opción 2 («débil participación de los Estados federados») preveía una composición y participación del Consejo federal en la forma actual.

También se preveía la reordenación de las competencias educativas y los consejos educativos regionales serían suprimidos como órganos administrativos de la administración federal directa para ser sustituidos por Direcciones educativas.

Para reforzar la autonomía constitucional de los Estados federados se propuso la supresión del procedimiento de oposición del Gobierno federal frente a las leyes regionales (art. 97 apdo. 2 Comunidad Autónoma) o su limitación a la legislación tributaria de los Estados federados.

– El borrador de estudio habría tenido como efecto la más amplia modificación de la Constitución Federal Austríaca desde su entrada en vigor y recibió una valoración crítica también desde un punto de vista federalista[6] y fue mayoritariamente rechazado. Se rechazó sobre todo la opción de la participación débil de los Estados federados en la legislación federal, pues había que temer que los Estados federados se quedaran prácticamente a merced de la legislación federal y que en un periodo de tiempo muy corto, por ejemplo, la legislación urbanística, la protección de los menores, la asistencia social o la protección civil fueran trasladadas al ámbito competencial federal. También se rechazaron los cambios competenciales previstos a favor de la Federación. De realizarse la opción 2 («débil participación de los Estados federados») y la ubicación de la cláusula general de los Estados federados (conforme al actual art. 15 apdo. 1 Comunidad Autónoma) en el tercer pilar, habría que considerar que se produciría una modificación total de la Constitución Federal Austríaca, que con arreglo al art. 44 apdo. 3 Comunidad Autónoma debería ser sometida a consulta popular.

El borrador de estudio fue rechazado también por los Estados federados. En su sesión del 28 de abril de 2008, la Conferencia de Presidentes regionales rechazó el borrador presentado, pues su realización habría tenido como consecuencia un importante debilitamiento de los Estados federados en el sistema del Estado federal austriaco. Se consideró que había que hacer frente a ese riesgo mediante un efectivo derecho de participación de los Estados federados en el ámbito de la

6. Véase al respecto «Stellungnahme des Instituts für Föderalismus zum Entwurf der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform für ein Bundesverfassungsgesetz» – disponible en www.foederalismus.at.

realización del tercer pilar del reparto de competencias. Asimismo recibieron una valoración crítica las modificaciones previstas en el ámbito del sistema educativo,[7] pues para los Estados federados conllevaría una pérdida de poder de decisión y gastos adicionales.

– A causa del fracaso del Gobierno federal y del adelanto de las elecciones a Consejo nacional, en el transcurso del año de referencia no se apreció ninguna actividad tendente a la realización del controvertido borrador de estudio. Así, la responsabilidad de una reforma administrativa y del Estado fue trasladada al nuevo Gobierno federal. En el Programa de gobierno 2008-2013 vuelven a recogerse algunos proyectos que podrían contribuir al menos a una reforma parcial del Estado. Sin embargo, a la vista de la experiencia de los últimos años, hay que dudar mucho de que una reforma tal pueda realizarse con éxito.

2. Con 267 páginas el Programa de gobierno 2008 – 2013[8] es extremadamente amplio. Por lo general, el grado de concreción de los proyectos planteados es bastante reducido y especialmente en las áreas de relevancia federalista presenta un marcado pragmatismo. A diferencia del anterior Gobierno federal, no se crea ninguna perspectiva de una reforma general del Estado.

Se exponen varios proyectos de reforma sobre los que la Federación y los Estados federados no alcanzaron un acuerdo en las pasadas legislaturas pero sí trazaron las líneas esenciales de un posible acuerdo:

1. Jurisdicción contencioso-administrativa

2. Municipios y cooperación intermunicipal

3. Autonomía constitucional de los Estados federados

4. Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo.

Asimismo, el Gobierno, en materia de reparto de competencias, busca la aclaración de los siguientes puntos:

– Actualización de la definición y delimitación de los distintos supuestos de hecho competenciales como base para cambios útiles;

– Eliminación de la duplicidad aún existente en administraciones federales y regionales como, por ejemplo, en la administración educativa;

– Supresión de los consejos educativos regionales y provinciales y de sus gremios, creando Direcciones educativas; creación de consejos asesores como órganos consultivos a escala regional con representantes de alumnos, padres y profesores;

– Estudio de una coordinación conjunta entre Federación, Estados federados, ayuntamientos y municipios para proyectos, planificaciones y subvenciones de gran relevancia para el entorno.

7. Véase también al respecto: «Verfassungsreform und regionale Bildungsverantwortung der Länder», en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 2/2008.

8. El programa de gobierno 2008-2013 se puede descargar en www.bka.gv.at.

En el ámbito de la constitución financiera se pretende una reforma de la misma sobre la base del borrador de las partes sobre la compensación financiera, que incluye una ley general tributaria uniforme y una institucionalización del mandato de negociación en caso de cambios en la compensación financiera.

Asimismo se va a crear un Grupo de trabajo para la reducción del gasto administrativo. La composición de este grupo de trabajo está claramente dominada por la Federación y no se llega a entender por qué en este grupo de trabajo no hay también representantes de ayuntamientos y municipios.

La reforma sanitaria será un reto especialmente exigente. Una reforma sanitaria de orientación federalista con plataformas sanitarias como vértice de la asistencia sanitaria regional, obligada también por el principio de uso eficiente de los recursos, sería uno de los más grandes retos en la relación Federación/Estados federados en el actual periodo legislativo del Consejo nacional.

Finalmente, también debe producirse una reducción y limitación del exceso de regulaciones y una mejora de la participación de los Estados federados en asuntos de la UE. Ambos proyectos merecen un apoyo explícito.

El Programa de gobierno está marcado claramente por un espíritu de cooperación y de consenso entre las corporaciones públicas territoriales. De esto resulta no sólo un reto, sino también una oportunidad para un Estado federal cooperativo. A primera vista y comparadas con los proyectos de los gobiernos anteriores (Convención Austria, Reforma administrativa y del Estado), las reformas constitucionales propuestas parecen poco ambiciosas, pero para la situación austríaca sí que son proyectos de reforma considerables en cuya realización han fracasado todos los gobiernos anteriores. Desde una perspectiva federalista[9] serán de especial interés sobre todo los proyectos en materia de administración escolar y de jurisdicción contencioso-administrativa regional.

Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los Estados federados en la legislación federal

1. En el año de referencia 2008 hubo que registrar importantes cambios en el derecho constitucional federal austríaco, publicándose en el Boletín Oficial austríaco dos reformas de la Constitución Federal Austríaca, dos leyes federales constitucionales, así como once leyes federales simples que contenían un total de 30 disposiciones constitucionales.

– Como paso importante hacia la materialización de la prevista reforma administrativa y del Estado, el Consejo nacional aprobó ya el 5 de diciembre de 2007 la ley federal constitucional por la que se modifica la Constitución Federal Austríaca y se aprueba una Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal (BO austríaco I N° 2008/2). Con ésta se crea un Tribunal Federal de

9. Véase al respecto más detalladamente la evaluación desde una perspectiva federalista realizada por el Instituto de Federalismo del programa de gobierno del nuevo Gobierno federal (Fecha: 25 de noviembre de 2008), disponible en www.foederalismus.at.

Asilo, además de efectuar numerosas modificaciones en la Constitución Federal Austríaca. Con la Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal numerosas leyes constitucionales o disposiciones constitucionales en leyes federales simples fueron suprimidas o integradas en la Constitución.[10]

– La segunda reforma de la Comunidad Autónoma fue aprobada por el Consejo nacional el 6 de diciembre de 2007 y publicada también a principios de 2008 como modificación de la Constitución Federal Austríaca y de la Ley Federal Presupuestaria (BO austríaco I N° 2008/1). Incluye una modernización del derecho presupuestario austríaco y su adaptación a las normas de la Unión Europea.[11] Las modificaciones tienen efectos significativos sobre la elaboración de los presupuestos de la Federación, de los Estados federados y de los municipios. Para lograr el objetivo acordado de presupuestos equilibrados y cumplir así los criterios de Maastricht de la UE son necesarios esfuerzos especiales. Las nuevas disposiciones sobre principios presupuestarios serán de aplicación por primera vez con ocasión de la elaboración del presupuesto para el año 2013.

– Ya desde el año 2006 y debido a los aprox. 40.000 cuidadores empleados ilegalmente en Austria, originarios sobre todo de Europa del Este, se discute intensamente sobre el régimen de la asistencia a las personas mayores y la financiación de ésta. Con la Ley de asistencia a domicilio (BO austríaco I núm. 2007/33) se creó el fundamento legal para la «asistencia 24 horas a domicilio», ajustada a las necesidades de las personas mayores y que precisan asistencia. Con ocasión de la aprobación de la compensación financiera 2008-2013, la Federación y los Estados federados acordaron la celebración de un acuerdo según el art. 15a Comunidad Autónoma sobre la promoción conjunta de la «asistencia 24 horas».[12] La amnistía para los cuidadores que trabajan ilegalmente en Austria fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2007. Al expirar este régimen de amnistía, el Consejo nacional aprobó en el año de referencia la Ley constitucional de asistencia.[13] Esta ley prevé una amplia amnistía para los cuidados y la asistencia ilegales a personas en domicilios particulares. Con arreglo a la ley, los perceptores y las perceptoras de prestaciones por dependencia, así como los familiares de éstos, no tendrán que abonar los atrasos de las cuotas de la Seguridad Social ni sanciones tributarias o administrativas de otra índole, si antes del 30 de junio de 2008 los cuidadores ilegales son dados de alta en la Seguridad Social. Esta amplia amnistía en el sector de la asistencia se justificó con las necesidades de seguridad de las familias afectadas para la legalización de las relaciones de asistencia. Para los propios cuidadores, la ley constitucional aportó la ventaja de que no se les podrá reclamar a posteriori por ejercer actividades para las que en principio no estaban autorizados (p. Ej., ayuda al dependiente en la ingestión de alimentos).

En relación con el plazo ya expirado, los representantes del ÖVP en el Consejo federal presentaron el 28 de julio de 2008 en el Consejo nacional una pro-

10. Véase al respecto el detallado *Informe* 2007, Puntos II. 1.3. y III. 2.2.

11. Véase al respecto el *Informe* 2007, Punto III. 2.3.

12. Véase al respecto el detallado 32° Informe del Federalismo en Austria (2007), 2008, 45 y ss.

13. «Ley federal constitucional por la que se aprueban disposiciones transitorias para la promoción de la legalización de los cuidados y de la asistencia en domicilios particulares», BO austriaco I N° 43/2008.

puesta de ley[14] que prevé la prórroga por medio año de la amnistía para la contratación de cuidadores ilegales en el marco de la asistencia 24 horas en domicilios particulares. Asimismo se pretendía suprimir el límite patrimonial de 7.000 € como requisito para la subvención. En el año de referencia, esta proposición de ley no fue tratada por el Consejo nacional.

– Con la modificación de la Ley federal de prestaciones por dependencia (BO austríaco I núm. 2008/128) se mejoró la calificación a efectos de prestaciones por dependencia de los niños y jóvenes con discapacidad grave. Adicionalmente, la prestación por dependencia fue incrementada, de forma selectiva por categorías y a partir del 1 de enero de 2009, y se ampliaron las opciones para subvencionar la asistencia de corta duración. En una disposición constitucional la ley prevé también la descarga de funciones para instancias de decisión de menor entidad mediante la transferencia de las competencias de ejecución y de pago a la Aseguradora pública para empleados públicos.[15]

2. En cuanto a la legislación federal simple, en el periodo de referencia fueron prioritarias regulaciones en las materias de educación, régimen jurídico de la función pública, sanidad, energía, así como el aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones. A continuación se exponen brevemente algunas leyes federales simples, importantes también desde una perspectiva federalista, que en parte también contienen disposiciones constitucionales:

– Para la realización del Paquete de empleo juvenil del Gobierno federal, el Consejo nacional acordó la modificación de la Ley de formación profesional, de la Ley de garantía de formación juvenil, de la Ley de servicios del mercado laboral y otras leyes (BO austríaco I núm. 2008/82). Los objetivos de las modificaciones legislativas son la creación de una garantía de formación profesional para las personas jóvenes, la superación de la falta de puestos de aprendizaje y la modernización de la normativa de protección de los aprendices. Se mejoraron las ayudas financieras para la formación profesional de los aprendices y se crearon nuevas medidas de fomento. La financiación del Paquete de empleo juvenil debe producirse en el marco de los actuales instrumentos de financiación. La Federación tuvo que concederse mediante disposición constitucional (§ 19b de la ley) la competencia para aprobar, derogar y ejecutar normas para la concesión de ayudas relativas a la formación profesional de aprendices. Asimismo se estableció que los asuntos regulados por tales normas podrán ser ejecutados directamente por las instituciones previstas en la ley federal en cuestión.

– La Ley de recuperación de la economía 2008 (BO austríaco I núm. 2008/137) debe contrarrestar las consecuencias de la crisis en los mercados financieros y reavivar la financiación de las empresas pequeñas y medianas. Hasta el año 2012 se desembolsarán, entre otros, 700 millones de euros adicionales en inversiones ferroviarias. A la vista del estancamiento de los depósitos en las cajas de ahorros de construcción de viviendas, el importe máximo para la subvención de primas

14. Con arreglo al art. 41 apdo. 1 Comunidad Autónoma, una propuesta de ley puede ser presentada por una tercera parte de los miembros del Consejo federal.

15. Véanse las disposiciones constitucionales en el § 22 apdo. 1 párr. 4 y en el § 49 apdo. 14 de la ley.

de adquisición de viviendas fue incrementado desde los 1.000 euros actuales hasta 1.200 euros anuales. En Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft (en adelante, AWS) se creó un «Fondo para la empresa mediana». AWS podrá concertar con sociedades europeas de fomento préstamos globales para empresas hasta un importe de 100 millones de euros. Con estos fondos deberán fomentarse las tecnologías medioambientales, la mejora de la eficiencia energética y la reducción de emisiones y de residuos.

– Como los combustibles comercializados no contienen únicamente productos derivados del petróleo sino también biocombustibles y componentes mixtos, con la modificación de la Ley de reservas y registro de petróleo de 1982 (BO austríaco I núm. 2008/53) estos componentes mixtos fueron incorporados a la ley. Asimismo, el depósito del Oleoducto Trasalpino en Trieste ha sido incluido en el sistema austríaco de reservas obligatorias de emergencia. Mediante disposición constitucional (art. 1), la Federación, por vía de una cláusula de cobertura de competencia, tuvo que atribuirse la competencia para dictar esta ley.

– Por sentencia del Tribunal constitucional[16] se revocó la base legal para la regulación de la agrupación de las áreas de red 2 a 7 en la Ley del sector eléctrico con efectos a partir del 1 de octubre de 2008. Para restablecer la constitucionalidad de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico, el Consejo nacional aprobó una reforma de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico (BO austríaco núm. 2008/112). La reforma sustituyó el concepto indeterminado «redes inferiores» por el término «red de vínculo funcional». Se conservó el actual sistema de agrupación de redes de propietarios distintos. En su § 1 la ley contiene una disposición constitucional mediante la cual la Federación se dotó, con una nueva cláusula de cobertura de competencia, de la base jurídica competencial necesaria para dictar las disposiciones modificadas por esta reforma legal.

– A fin de trasponer resoluciones del Consejo nacional y recomendaciones de Energie-Control, el Consejo nacional aprobó la Ley federal de modificación de la Ley de energía ecológica (2ª reforma de la Ley de energía ecológica 2008), BO austríaco I núm. 114/2008, con el objetivo de ampliar las instalaciones de energía ecológica. Hasta el año 2015, las fuentes de energía renovables deben alcanzar una cuota del 15% del consumo final de electricidad en las redes públicas. Centrales hidráulicas nuevas y ampliadas así como los parques de energía eólica deben aportar, respectivamente, 700 MW más de energía a partir del agua y del viento de aquí al año 2015, correspondiendo la mitad de la capacidad de energía hidráulica adicional prevista a centrales pequeñas y medianas. Además, condicionadas por la disponibilidad de la materia prima, también se construirán nuevas centrales de energía eléctrica de biomasa y biogás con una potencia de 100 MW. También quedarán cubiertas por la subvención a la energía ecológica las inversiones para el aprovechamiento energético de la lejía residual en la producción de celulosa y de papel en instalaciones de cogeneración energética. Para acelerar la construcción y la ampliación de centrales, el volumen anual adicional de subvencio-

16. Véase la Sentencia del 11 de octubre de 2007, G 221-223/06, por la que se revoca como inconstitucional la disposición del § 25 apdo. 6 párr. 2 Ley de régimen y organización del sector eléctrico, por violación del mandato de determinación del art. 18 Comunidad Autónoma.

nes fue ampliado desde los 17 millones de euros hasta 21 millones de euros, además de flexibilizar la concesión de los fondos. Ahora, la ley prevé que en el uso de combustibles para la generación de energía ecológica se estudiará detenidamente la disponibilidad de las materias primas y el uso óptimo de éstas. El mejor uso posible de la biomasa y de los productos agrícolas es más importante que la generación de energía a cualquier precio. Se pretende fomentar las nuevas tecnologías de energía ecológica (energía fotovoltaica y geotérmica) y desarrollarlas en centros de investigación en una estrecha coordinación con proyectos de investigación de la UE en programas como el Fondo para el clima y la energía. La cuota de la energía fotovoltaica en el fomento de la energía ecológica sube del 10% actual al 12%. Como la ampliación prevista de la energía hidráulica apenas sería realizable por los inversores en procedimientos individuales, para cada Estado federado se prevé la creación de un plan maestro que será elaborado en cooperación con las autoridades con poder de decisión y los operadores de red, siendo actualizado periódicamente. Mediante una gestión eficiente y un control constante de la evolución del ahorro de energía se pretende incrementar notablemente la eficiencia energética total y la eficiencia en el consumo de corriente eléctrica. Para las instalaciones de energía ecológica existentes y autorizadas se mantiene en vigor la tarifa de compra. En el futuro, en lugar de a través de la tarifa de compra, la construcción de nuevas centrales de energía hidráulica será fomentada con subvenciones a la inversión. Las nuevas centrales de energía ecológica de biomasa o biogás en el futuro solamente serán subvencionadas si pueden ser explotadas de forma rentable a largo plazo y si los combustibles están disponibles a precios razonables.

La ley contiene un total de once disposiciones constitucionales,[17] y hay que hacer constar que la Federación se tuvo que dotar, por la vía de una «cláusula de cobertura de competencia», de la competencia para dictar las normas necesarias (disposición constitucional en el § 1).

– Partiendo de una iniciativa de ambos partidos gobernantes, el Consejo nacional aprobó la Ley de ampliación de redes de frío y de calor, así como una reforma de la Ley de autoridades reguladoras de la energía (BO austríaco I núm. 2008/113). Se trata del aprovechamiento de los potenciales de ahorro de energía y de CO_2 existentes. A partir del 1 de enero de 2009 las inversiones en la creación de redes de conductos de frío y de calor serán subvencionadas con 60 millones de euros al año. De esta forma se pretende facilitar el uso bajo en costes de los potenciales de calor y de calor residual industrial existentes, reducir el incremento del consumo de energía con fines de climatización y reforzar la incorporación de fuentes de energía renovables. Así, en los próximos 25 años se busca una reducción duradera de las emisiones de CO_2 de hasta 3 millones de toneladas. A eso se suma la reducción de las emisiones al aire de contaminantes y un

17. Véanse, por ejemplo, las disposiciones constitucionales sobre el establecimiento de los precios de compra de energía ecológica (§ 19a apdo. 5), la subvención para instalaciones fotovoltaicas (§ 10a apdo. 5a), la posibilidad de ayuda para centrales dependientes de materias primas una vez expirado el plazo de contratación (§ 11b) y varias disposiciones sobre la entrada en vigor de las regulaciones (§ 32d apdo. 2 a 4) y la competencia del Gobierno federal para la ejecución de la ley (§ 33 párr. 1).

incremento de la seguridad de suministro gracias a la diversificación de las fuentes de energía. La prioridad de las ayudas debe girar en torno a las instalaciones de frío a distancia, que convierten el calor residual en frío y frena así el incremento en el consumo de energía primaria. En la modificada Ley de autoridades reguladoras de la energía, la Federación tuvo que atribuirse la competencia para la aprobación y ejecución de tales disposiciones mediante una cláusula de cobertura de competencia (disposición constitucional en el § 1).

3. Los Estados federados austríacos participan en la legislación federal a través del Consejo federal. En el año 2008, la cámara de representación regional se reunió para 11 sesiones, tratando en ellas 89 proyectos de ley aprobados por el Consejo nacional. En el año de referencia, el Consejo federal formuló dos oposiciones según el art. 42 apdo. 2 Comunidad Autónoma. Éstas se dirigieron contra dos acuerdos del Consejo nacional de 25 de septiembre de 2008 (es decir, tres días antes de las elecciones a Consejo nacional) con los que se pretendía modificar la Ley general de la Seguridad Social y otras leyes sobre la Seguridad Social y la Ley de asistencia a víctimas de la guerra y otras tres leyes de asistencia. En la motivación de la oposición contra la Ley de asistencia a víctimas de la guerra el Consejo federal aduce que el Consejo nacional ha adoptado acuerdos duplicados del mismo tenor literal en base a dos iniciativas y que estas disposiciones, por lo tanto, no tienen sentido desde un punto de vista legalista. El Consejo federal también retocó la ley aprobada por el Consejo nacional referente a la Ley general de la Seguridad Social, pues el Consejo nacional, en ese acuerdo sobre la base de iniciativas presentadas por partidos, por una parte adoptó disposiciones del mismo tenor literal y por otra parte acordó regulaciones contradictorias (como aquellas sobre la prórroga del régimen de afiliados con largos periodos de cotización). Por lo tanto, ambas oposiciones del Consejo federal fueron necesarias para «retocar» una legislación defectuosa y tramitada con prisas por el Consejo nacional.

El Consejo federal aprobó la celebración de 21 tratados internacionales y tomó conocimiento de 27 informes del Gobierno federal, así como de un informe del Defensor del Pueblo. Asimismo, el Consejo federal autorizó en dos supuestos la celebración de acuerdos según el art. 15a Comunidad Autónoma.

La aprobación por el Consejo federal de las leyes aprobadas por el Consejo nacional es necesaria según el art. 44 apdo. 2 Comunidad Autónoma, cuando se intervenga en competencias de los Estados federados o éstas se vean afectadas. En el periodo de referencia, el Consejo federal dio tal aprobación en siete casos. Fueron objeto de aprobación los siguientes proyectos de ley: Reforma de la Ley de energía ecológica 2008, modificación de la Ley de reservas y registro de petróleo de 1982, modificación de la Ley de formación profesional, de la Ley del mercado laboral y otras leyes, 2ª reforma de la Ley de energía ecológica 2008, Ley sobre cogeneración energética, modificación de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico, Ley de ampliación de redes de frío y de calor, así como la modificación de la Ley de autoridades reguladoras.

Con las aprobaciones otorgadas en el año de referencia 2008, el número de aprobaciones concedidas por el Consejo federal desde la introducción del derecho de aprobación en el año 1985 asciende a un total de 215 supuestos.

Novedades en el derecho constitucional regional y la participación de los Estados federados en asuntos de la UE

1. En el periodo de referencia se modificó y adaptó la constitución regional en cinco Estados federados. Las modificaciones tuvieron por contenido, entre otros, la incorporación de nuevos objetivos del Estado, la reducción de la edad electoral así como la introducción del voto por correo, el ejercicio de los derechos de control parlamentario, la introducción de denominaciones según el género, los derechos de los diputados regionales, la presentación de los presupuestos regionales, así como las dotaciones a los órganos de dirección del parlamento regional.

– El Estado federado de Burgenland incluyó, mediante ley constitucional regional, de modificación de la Ley constitucional regional sobre Constitución de Burgenland (BO regional 2008/10), el sufragio por correo con especial consideración al respeto y a la protección del secreto del voto. En cuanto a la adaptación por razón del género se modificaron en ese sentido varios artículos de la constitución regional.[18] Se desarrolló la posibilidad del voto por correo, ahora recogida en la constitución regional, mediante la Reforma de la Ley de régimen electoral regional 2007 (BO regional 2008/18) y mediante la Reforma de la Ley de régimen electoral municipal 2007 (BO regional 2008/14).

– En el Estado federado de Salzburgo por ley, que modificó la Ley de constitución regional 1999, la Ley de reglamento de funcionamiento del parlamento regional y la Ley de Salzburgo de asignaciones 1998 (BO regional 2008/38), se modificaron tres disposiciones de la constitución regional. Los asuntos de la directiva los gestiona el Presidente del parlamento regional con ayuda de la dirección del parlamento regional. Aquí se sustituyó la anterior denominación cancillería del parlamento regional. A la constitución regional se incorporó una disposición según la cual cualquier partido del parlamento regional puede solicitar una vez por legislatura la creación de una comisión de investigación parlamentaria.[19] Asimismo se creó la posibilidad de que los miembros del parlamento regional por causas determinadas (p. Ej., nacimiento de un hijo, atención a familiares con enfermedades graves) puedan tomarse una excedencia no retribuida de hasta un año como máximo.[20] Las regulaciones modificadas en la Ley de constitución regional 1999 fueron desarrolladas mediante la modificación de la Ley de reglamento de funcionamiento del parlamento regional.

– En el año de referencia la constitución regional del Estado federado de Estiria fue modificada en tres ocasiones.

Con las modificaciones de la Ley de constitución regional 1960 y de la Ley de régimen electoral regional 2004 (BO regional 2008/44) la edad electoral fue reducida a 16 años. A partir de ahora, el parlamento regional será elegido por todos

18. Véanse, por ejemplo, el Artículo 5 (Ciudadanas y ciudadanos regionales), Artículo 15 (Elección de las y los Presidentes del parlamento regional), Artículo 17 (Funciones de la presidente y del presidente del parlamento regional) de la constitución regional.

19. Véase la ampliación del Artículo 28 apdo. 5 de la constitución regional.

20. Véase el nuevo Artículo 32a de la constitución regional.

los ciudadanos y las ciudadanas regionales que en el día de las elecciones hayan cumplido los 16 años de edad. El nuevo régimen electoral regional también incluye una nueva disposición legal sobre la emisión del voto por correo (§ 53a).

Otra modificación de la Ley de constitución regional 1960 (BO regional 2008 /83) prevé que el Gobierno regional pueda presentar al parlamento regional, además de una previsión para el próximo año fiscal también una previsión para el año fiscal siguiente, separadas por años. Esta reforma también prevé varias normas sobre la entrada en vigor de distintas disposiciones de la constitución regional.

Finalmente, con una modificación de la Ley de constitución regional 1960 y de otras dos leyes[21] (BO regional 2008/91) se incorporaron denominaciones por razón del género y se estableció como novedad que el Gobierno regional debe poner a disposición de la directiva del parlamento regional las dependencias necesarias y los recursos materiales necesarios. Cuando sea necesario, los empleados del Gobierno regional también podrán ser destinados en comisión de servicio al parlamento regional.

– También el Estado federado del Tirol creó con la ley constitucional regional, que modifica la constitución regional del Tirol de 1989, BO regional 2008/7, la base legal constitucional regional para la reducción de la edad electoral, la introducción del voto por correo y el derecho de sufragio para los tiroleses en el extranjero. La plasmación en la legislación simple de estas innovaciones relativas a las elecciones parlamentarias regionales se efectuó mediante la reforma de Ley de Tirol de régimen electoral regional 2002, BO regional 2008/8. La reducción de la edad electoral y la implantación de la votación por correo fueron realizadas en la legislación simple en el ámbito de las elecciones municipales mediante la reforma legislativa BO regional 2008/19 de la Ley de Tirol de régimen electoral municipal 1994 y la reforma legislativa BO regional 2008/20 de la Ley de régimen electoral de Innsbruck 1975, así como mediante la reforma legislativa BO regional 2008/51 de la Ley sobre iniciativas populares, consultas populares y referéndum.

– El Estado federado de Vorarlberg, con una modificación de la constitución regional (BO regional 2008/16), introdujo un nuevo objetivo del Estado en la constitución regional.[22] El Estado federado se obliga para con la protección del clima y a tal efecto fomentará medidas para el incremento de la eficiencia energética, así como el uso sostenible de las energías renovables, rechazando la explotación de instalaciones de energía nuclear.

La reforma del derecho de sufragio realizada en el año 2007 por la Federación con la reforma de la Comunidad Autónoma (BO austríaco I núm. 27/2007)[23] con la reducción de la edad electoral activa hasta los 16 años cumplidos y de la edad electoral pasiva hasta los 18 años cumplidos, así como la implantación del voto por correo, fue traspuesta por el Estado federado de Vorarlberg con otra modi-

21. Véase Ley constitucional regional que modifica la Ley de constitución regional 1960, la Ley con la que se aprueba el reglamento de funcionamiento del parlamento regional de Estiria 2005 y la Ley sobre normas de función pública y retribuciones a funcionarios del Estado federado de Estiria, BO regional 2008/91.

22. Véase el nuevo apdo. 7 en el art. 7 de la constitución regional.

23. Véase al respecto en detalle el *Informe 2007*, Punto III. 2.1.

ficación de la constitución regional (BO regional 2008/22). Asimismo se hizo uso de la posibilidad admitida por el legislador constitucional regional de prever un derecho de sufragio a favor de antiguos ciudadanos regionales que hayan trasladado su domicilio habitual al extranjero. Finalmente, a los ciudadanos de la Unión que no tengan la nacionalidad austríaca y que tengan su domicilio habitual en Vorarlberg, complementando el derecho de sufragio ya existente en el ámbito municipal, se les concedió el derecho de voto en iniciativas populares, consultas populares y en referéndum conforme a la Ley de régimen municipal.

Con la Ley de modificación del régimen electoral 2008, BO regional 2008/23, se dictaron disposiciones de ejecución más detalladas de la constitución regional modificada.

2. En 2008, los parlamentos regionales austríacos remitieron al Gobierno federal, siguiendo los trámites del art. 98 apdo. 2 y art. 97 apdo. 2 Comunidad Autónoma, un total de 298 proyectos de ley aprobados. El Gobierno federal no formuló ninguna oposición según el art. 98 apdo. 2 Comunidad Autónoma. La aprobación de la colaboración de órganos federales en la ejecución de leyes regionales, según el art. 97 apdo. 2 Comunidad Autónoma, no fue denegada en ningún caso.

– Para los Estados federados austríacos, en relación con la pertenencia de Austria a la Unión Europea, fue de especial interés el destino del Tratado de reforma de la UE debido al resultado negativo del referéndum en Irlanda el 12 de junio de 2008, la política energética europea, la política de la UE en materia de aguas, el desarrollo del entorno rural, la política agraria comunitaria, la política de tráfico de la UE (a la vista del constante crecimiento del tráfico de tránsito europeo), así como la cohesión interior (política de cohesión). Se prestó atención a la gestión de numerosos proyectos en los diferentes programas de ayudas regionales de la UE y la transposición a tiempo de varias Directivas de la UE al derecho interno nacional.

– El procedimiento de participación regional recogido en el art. 23d Comunidad Autónoma funcionó muy bien, igual que en los años anteriores, y no dio lugar a quejas.

Los Estados federados formularon dos posiciones comunes a través de la Oficina de enlace de los Estados federados.[24] La Federación observó en ambos casos la vinculatoriedad (art. 23d apdo. 2 Comunidad Autónoma) y defendió los intereses y las pretensiones de los Estados federados frente a los órganos de la Unión Europea. Asimismo, en 2008 los Estados federados formularon doce posturas comunes de los Estados federados, si bien éstas no vinculan a la Federación.

Igual que en los años anteriores, tampoco en el año de referencia se registró una integración de representantes regionales en las sesiones del Consejo de la UE.

24. Éstas tuvieron por objeto los siguientes asuntos: Propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, control de subsidiariedad, COM(2008)414; Propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, examen de subsidiariedad y proporcionalidad, COM (2008)426.

La colaboración entre la Federación y los Estados federados en los procedimientos por infracción del tratado en curso funcionó sin problemas. Los Servicios jurídicos de la Cancillería federal tuvieron en cuenta las posturas de los Estados federados, coordinando con los Estados federados las posiciones de Austria, ampliándolas y defendiéndolas frente a las instituciones comunitarias.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. El Tribunal constitucional (TCA) volvió a ocuparse en el periodo de referencia de cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. Una disposición de una ley regional fue anulada por infracción de las disposiciones sobre competencias de la Constitución federal. En otras dos decisiones el TCA estudió la posible infracción de competencias por dos disposiciones de leyes federales. El TCA no determinó la inconstitucionalidad en ninguno de los dos casos.

– Con la Sentencia G 187/07, de 17.06.2008, el TCA anuló una disposición de la Ley de transmisión de suelo de Burgenland por infracción de competencias. La competencia de los Estados federados sobre la transmisión de suelo de uso agrícola o forestal está regulada en una disposición constitucional específica del año 1974. Conforme a tal disposición, el legislador regional solamente puede restringir la adquisición de derechos sobre suelo de uso agrícola o forestal cuando esto sea en interés de la conservación, el fortalecimiento o la creación de un estamento viable de agricultores. Esta competencia sobre transmisión del suelo ya fue interpretada por el TCA en varias ocasiones en el sentido de que las leyes de transmisión de suelo de los Estados federados únicamente pueden perseguir estos objetivos. Ahora bien, en el año 2007 a la Ley de transmisión de suelo de Burgenland se incorporaron dos objetivos nuevos. Por una parte, la adquisición de derechos sobre suelo de uso agrícola o forestal no debía contradecir el objetivo de la «multifuncionalidad» del sector empresarial agrícola y forestal. En caso contrario las autoridades no debían autorizar la adquisición de derechos. Con esto la ley pretendía conseguir que, p. Ej., también los cuidados del paisaje de cultivo, el aseguramiento de la población en el espacio rural o la protección ante riesgos de la naturaleza fueran relevantes. Por otra parte, la Ley de transmisión de suelo de Burgenland 2007 también introdujo el criterio de la «compatibilidad ecológica», de forma que en la autorización de la adquisición de derechos también hay que tener en cuenta si los productos de la agricultura son producidos, p. Ej., preferentemente sin abonos químicos, pesticidas, etc. El TCA declaró en la Sentencia G 187/07 que la «multifuncionalidad» no es un requisito imprescindible para un estamento viable de agricultores y que, por lo tanto, no es de la competencia del legislador regional vincular a un criterio como ese la adquisición de derechos. La regulación correspondiente de la ley de Burgenland fue anulada por el TCA por infracción de competencias. Pero el TCA también declaró que el criterio de la «compatibilidad ecológica» en la Ley de transmisión de suelo de Burgenland no supone una infracción de competencias. Con este criterio, según el TCA, solamente se da una mayor precisión a los objetivos de la «conservación, el fortalecimiento o la creación de un estamento viable de agricultores» y éstos sí que son de la competencia sobre transmisión del suelo de los Estados federados.

– En la Sentencia G 5/07 del 10.01.2008 se examinó una disposición en la Ley de carreteras federales de la Federación sobre una carretera federal proyectada en Viena. Conforme a la disposición competencial del art. 10 apdo. 1 párr. 9 Comunidad Autónoma la Federación es competente para la planificación, la construcción y la conservación de carreteras federales. La calificación de una carretera (existente o proyectada) como carretera federal se efectúa incluyendo esa carretera en una lista en la Ley de carreteras federales. Con arreglo a la regulación general del § 2 Ley de constitución financiera (LCF), los costes de la planificación, construcción, etc., deben ser soportados por la Federación, salvo cuando el legislador, competente para la legislación simple, dispone regulaciones en otro sentido. Para la carretera federal proyectada en Viena esa regulación especial fue adoptada en el § 10 apdo. 3 de la Ley de carreteras federales. Conforme al § 10 apdo. 3 esa carretera será construida únicamente si la Federación y el Estado federado de Viena celebran un acuerdo con arreglo al art. 15a Comunidad Autónoma y en éste se prevé que el Estado federado de Viena contribuya con una aportación sustanciosa a los costes de la planificación y la construcción de esta carretera. El Estado federado de Viena planteó ante el TCA una cuestión de constitucionalidad respecto del § 10 apdo. 3 y solicitó la anulación de la disposición. En la impugnación de la ley, el Estado federado de Viena sostiene, entre otros, que existe una violación de la disposición competencial del art. 10 apdo. 1 párr. 9 Comunidad Autónoma, pues la Federación, con la regulación del § 10 apdo. 3, no ejerce la competencia asignada de construcción de carreteras federales, sino que se la transfiere al Estado federado. El TCA no considera acertada esta imputación y destaca que el art. 10 apdo. 1 párr. 9 Comunidad Autónoma no dispone nada sobre los costes y que, en ese sentido, no puede ser infringido por el § 10 apdo. 3. Tampoco fue convincente la alegación en la impugnación de la ley de que la disposición viola el § 4 LCF, pues los textos legales pretendían una participación al 50 % en los costes, lo que contravendría el § 4 LCF al no considerarse la capacidad económica del Estado federado de Viena. El TCA replicó al respecto que la celebración de un acuerdo del art. 15a es voluntaria y que las partes contratantes también pueden acordar una menor cuota de participación en los costes. Como tampoco las demás imputaciones del Estado federado basadas en el derecho constitucional eran procedentes, la cuestión de constitucionalidad fue desestimada por el TCA.

– En la Sentencia G 26/07, del 21.06.2008, se hace un análisis jurídico competencial de una regulación en la Ley de policía de orden público de la Federación. El § 31 de la ley obliga al Ministro del Interior a dictar un reglamento en el que se deben establecer directrices de actuación para los órganos del servicio de orden público (siendo éstos órganos de la «Bundespolizei», pero también los órganos de seguridad de los municipios, denominados éstos «Gemeindewachkörper»). Así, por ejemplo, los órganos al realizar actos de servicio deberán indicar su número de identificación, informar de los derechos, etc. Pues bien, el reproche aquí es que la regulación viola el art. 10 apdo. 1 párr. 14 Comunidad Autónoma. Conforme a esta disposición constitucional, la Federación podrá regular la organización de la Bundespolizei (Policía Federal) y de los demás cuerpos de seguridad, excluyéndose expresamente los «Gemeindewachkörper» (Guardia Municipal). Por lo tanto, según el reproche en la sentencia, la Ley de policía de orden público no puede habilitar al Ministro del Interior para dictar un reglamento de directrices

para todos los órganos del servicio de orden público y, por lo tanto, tampoco para los «Gemeindewachkörper». El TCA resolvió que la regulación de la Ley de policía de orden público podía ser interpretada conforme a la Constitución y, por lo tanto, el resultado no será inconstitucional. Efectivamente, la Federación, debido al art. 10 apdo. 1 párr. 14 Comunidad Autónoma, no puede adoptar una regulación de la organización (del así llamado «servicio interno»), pero sí puede adoptar regulaciones sobre facultades de los órganos de seguridad cuando éstos ejecutan las leyes federales. Afirma que esta competencia de la Federación es parte de la materia federal correspondiente.

2. En la Sentencia V 91/07, del 05.03.2008, fue objeto de la decisión el asunto de la administración federal mediata en Viena. Según lo establecido en la Comunidad Autónoma, la administración federal mediata es la regla general de la ejecución de la legislación federal y consiste en que la ejecución de la legislación federal se efectúa por el Presidente regional y por las autoridades regionales subordinadas a éste. Conforme al art. 103 apdo. 2 Comunidad Autónoma, el Gobierno regional también podrá delegar la gestión de los asuntos de la administración federal mediata en un miembro del Gobierno regional distinto al Presidente regional. En tal caso, ese miembro estará sujeto a las órdenes del Presidente regional, decidirá en nombre de éste y además solamente se podrán delegar grupos de materias de la administración federal mediata que guarden una relación objetiva con las materias regionales. Según entiende el TCA, este requisito significa que en el Estado federado correspondiente, en la administración regional, debe seguirse un sistema departamental, para poder efectuar la delegación al departamento correspondiente. La Constitución federal también habilita a los Estados federados a introducir un sistema departamental para la alta administración regional. Pues bien, aquí el TCA tenía sus dudas acerca de que la constitución regional de Viena haya implantado o no un sistema departamental en la administración regional y que, por lo tanto, se puedan delegar funciones de la administración federal mediata a los miembros del Gobierno regional. Por esa razón, un reglamento de delegación del Gobierno regional de Viena sobre esta materia inicialmente le pareció inconstitucional al TCA en la sentencia mecionada. Pero también en este asunto se encontró una salida por la vía de la interpretación de forma constitucional: El reglamento de delegación fue interpretado por el TCA en el sentido de que no se trata de una auténtica delegación de competencias de la administración federal mediata del Presidente regional a otros miembros del gobierno, sino que éstos únicamente podrán actuar en representación del Presidente regional y éste podrá recuperar en cualquier momento todos los procedimientos. Así, el reglamento no se anuló por inconstitucional.

3. La Sentencia A 4/02, del 16.06.2008, puso fin a una larga controversia entre la Federación y dos Estados federados sobre los costes de las inspecciones alimentarias. El origen de todo fue una demanda de los Estados federados de Viena y Carintia en el año 2002. Se trata de inspecciones alimentarias que habían sido realizadas por instituciones de los Estados federados y respecto de las cuales los Estados federados, en base al § 2 LCF, exigían a la Federación el reembolso de los costes, pues habían actuado a instancias de los tribunales. El TCA resolvió inicialmente en 2003[25] que la Federación como titular de la administración de

25. Véase el *Informe* 2003, Punto V.2.2.

justicia penal debía rembolsar los gastos, es decir, que la reclamación en principio estaba justificada. Sin embargo, la Federación no efectuó pago alguno y lo justificó alegando que no hubo ni una solicitud de un tribunal a las instituciones de los Estados federados. En respuesta a lo cual los Estados federados presentaron una nueva demanda reclamando el reembolso de costes por todas aquellas inspecciones que había conducido a una denuncia judicial. El TCA resolvió este asunto en el año 2007 (Recopilación de Sentencias 18.090/2007) y limitó la obligación de la Federación al reembolso de costes a aquellos casos en los que la Federación a su vez pueda reclamar a las partes del procedimiento judicial (generalmente será el condenado del procedimiento judicial) los costes de las inspecciones. Pero como las partes de la controversia no se ponían de acuerdo sobre la cuantía de las cantidades, los Estados federados presentaron otra demanda, aunque sin tener en cuenta suficientemente las limitaciones de la sentencia del 2007. Por ello su demanda sólo prosperó parcialmente y los Estados federados fueron obligados al abono de las costas judiciales.

4. La serie de anulaciones de las cláusulas de explotación por el titular en las leyes de transmisión de suelo de los Estados federados continuó por suponer éstas una discriminación de nacionales que violaba el principio constitucional de igualdad.[26] En el año de referencia la afectada fue la Ley de transmisión de suelo de Tirol (Sentencia G 85/08, del 11.12.2008). Ya en 2004 el TCA había anulado las disposiciones de la ley de Tirol, pero el ajuste hecho por el legislador de Tirol era de nuevo inconstitucional.

26. Véase el *Informe* 2004, Punto V.4.; Informe 2005, Punto V.3.; Informe 2007, Punto V.4.

BÉLGICA*

Francis Delpérée

A) A nivel federal, el año 2008 se ha caracterizado de nuevo por la inestabilidad ministerial.

El 23 de diciembre de 2007, después de seis meses de crisis (F. DELPEREE, «La double crise», *Revue du droit public et de la science politique,* 2008, p. 613), comienza el gobierno Verhofstadt III. Se presentó más bien como un gobierno provisional (ID., «Le gouvernement provisoire», colloque de Lille du 14 novembre 2008 sur *Le provisoire,* de próxima aparición); anunció que se retiraría a los tres meses.

El 23 de marzo de 2008, cumple su palabra y cede el lugar a un gobierno presidido por Yves Leterme. La vida política del nuevo equipo será breve. A principios de julio inicia la reglamentación de varias cuestiones institucionales que deben marcar una reforma profunda de la distribución competencial entre Estado, comunidades y regiones. El 14 del mismo mes, el gobierno Leterme se ve obligado a presentar su dimisión al Rey. Sin embargo, el día 15 éste la rechaza.[1]

En diciembre, muchos ministros son acusados de interferir en el desarrollo de asuntos judiciales, violando la norma de la separación de poderes relacionados con la reestructuración del banco Fortis (ID., «Gai, gai! Séparons-les!», *La Revue générale,* février 2009).[2] El día 19, el Ministro de Justicia y, después, el conjunto de los miembros del gobierno, envían su dimisión al Rey. El Rey la acepta el día 22, después de haber confiado una misión de «exploración» al Ministro de Estado, Wilfried Martens.

El día 30, el Jefe de Estado nombra Primer Ministro a Herman Van Rompuy. Con tres ministerios (de quince), dirigirá un equipo idéntico al de su predecesor. El programa político también será el mismo.

Por su parte, los gobiernos de comunidad y región trabajan bajo el signo de la continuidad. Para ellos, el 2008 representa el último año completo de ejercicio

* Traducción realizada por Carlos A. Alonso, becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. Tres mediadores (Raymond Langendries, François-Xavier de Donnea y Karl-Heinz Lambertz) son nombrados por el Rey. Se les encarga «examinar de qué manera se pueden ofrecer garantías para iniciar de una manera creíble un diálogo institucional» que tiene que ver principalmente sobre todo con las competencias de las Comunidades y las regiones.

2. L'affaire «Fortis» a fait l'objet, le 18 novembre 2008, d'une ordonnance de la Présidente du tribunal de commerce de Bruxelles siégeant en référés et, le 12 décembre 2008, d'un arrêt rendu par la dix-huitième chambre de la cour d'appel de Bruxelles, siégeant dans les mêmes conditions.

en sus funciones. Las elecciones para la renovación de los parlamentos de comunidad y región tendrán lugar, en efecto, el 7 de junio de 2009. Coincidirán con las elecciones europeas[3] –sin embargo, hasta nueva orden, no coincidirán con las elecciones legislativas a nivel federal.

B) No se puede ignorar que el 5 de marzo de 2008, los representantes de ocho partidos democráticos (cinco de ellos componen la mayoría, otros tres son partidos de la oposición) han presentado en el Senado una proposición de ley especial sobre medidas institucionales (4-602/1), así como una proposición de ley ordinaria para la modificación de la ley de 31 de diciembre de 1983, de reformas institucionales para la Comunidad germanófona (4-603/1).

Estos textos están dirigidos a organizar una nueva transferencia de competencias en beneficio de las comunidades y regiones. Este «primer paquete» de reformas institucionales ha dado lugar, el 10 de abril, a dos informes desfavorables de la sección de legislación del Consejo de Estado. Después de diversas conciliaciones, se han introducido enmiendas por la mayoría parlamentaria que se encontraron con objeciones. Las dificultades políticas reaparecidas en el verano y el otoño de 2008 no han permitido, sin embargo, su traducción en enmiendas en forma adecuada. El asunto sigue en suspenso.

Bajo la misma perspectiva, tres grupos de trabajo han sido constituidos durante el año 2008. Funcionan al margen de las instituciones públicas. Buscan, sin embargo, diseñar los contornos de proyectos institucionales que podrían ser presentados a las asambleas y que éstas podrían adoptar, si hay un consenso suficiente.

El primer grupo es el «grupo Wallonie-Bruxelles». Bajo la presidencia de Ph. Busquin y A. Spaak, está compuesto de treinta y seis miembros: dieciocho de ellos representan a formaciones políticas francófonas, y los otros dieciocho son miembros de la sociedad civil. El grupo se formó el 4 de diciembre de 2007. En su seno están constituidas cuatro comisiones: 1) materias económicas y sociales, mobilidad y desarrollo sostenible, 2) materias profesionalizables, 3) educación, formación profesional e investigación y, 4) asuntos culturales. Se dio por misión reflexionar sobre el proyecto político que los francófonos podrían darse «en la Belgica federal, Europa y el mundo». Está particularmente preocupado por la eficacia del funcionamiento de las instituciones y en las dinámicas que podrían instaurarse en el futuro entre autoridades comunitarias y regionales.

El segundo grupo es el «grupo interinstitucional», también llamado G 12. Bajo la presidencia de A. De Decker y de K. Peters, está compuesto de seis representantes francófonos (ministros valones o parlamentarios francófonos) y seis flamencos (ministros del gobierno flamenco o del gobierno de Bruselas). Se ocupa de adaptar o enmendar el primer paquete de reformas institucionales. Más fundamentalmente, busca establecer las condiciones de una coexistencia duradera entre el Estado, las comunidades y las regiones. Los esquemas federalistas y confederalistas que desarrollan los miembros del grupo hacen difícil el diálogo. Los trabajos deberían concretarse durante «el verano del 2009».

3. Una resolución real de 24 de octubre de 2008 establece el reparto de los 22 escaños (en lugar de 24) reservados a los parlamentarios europeos elegidos en Bélgica: 13 son escogidos en la circunscripción neerlandófona, 8 en la francófona y 1 en la germanófona.

El tercer grupo se creó conjuntamente con la constitución del gobierno Van Rompuy. Compuesto por ocho parlamentarios, se dio por misión examinar en profundidad la problemática de Bruselas y buscar una resolución a las dificultades suscitadas por la constitución en el centro del país de una circunscripción electoral que presenta la particularidad de albergar comunas bilingües, las de Bruselas, las flamencas y las de Hal y Vilvorde (CA, 26 de mayo de 2003, núm. 73/2003; «La Constitution, l'Etat et la Cour constitutionnelle», en *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois,* Paris, Dalloz, 2008, p. 327). Su ambición es la de buscar soluciones durante el verano de 2009.

C) El proceso de ratificación del Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007 se ha desarrollado a diferentes niveles de poder: ley federal del 19 de junio, decreto de la Comunidad germanófona del 19 de mayo, ordenanza bruselense del 27 de mayo, decreto de la Comisión comunitaria francesa de Bruselas del 17 de julio y decreto flamenco del 10 de octubre de 2008.

Después de este complejo recorrido parlamentario, el gobierno belga ha depositado, el 15 de octubre, en Roma, los instrumentos de ratificación.

D) Durante el año 2008 no se produjo ninguna reforma constitucional (ID., «Quel changement constitutionnel?», *Académie royale de Belgique, Bulletin de la classe des lettres,* 2009). Dos cuestiones retienen, sin embargo, la atención de los círculos políticos. Tienen que ver con los artículos 35 y 195 de la Constitución. Pueden afectar, en profundidad, la acción de las comunidades y las regiones.

El art. 35 surgía de una disposición transitoria. Pretende que las competencias residuales vuelvan a residir en el Estado federal. Las instituciones federadas no disponen, en contra, más que de competencias atribuidas. Son aquellas que les han sido devueltas de manera expresa por un texto de la Constitución o de una ley de reformas institucionales. Pero, ¿por qué no establecer una norma inversa de distribución competencial? El Estado no ejercería más que las atribuciones que la Constitución le habría otorgado en una disposición particular de su título III. Todo el «resto» volvería a las colectividades federadas: las competencias que ya son suyas, las competencias que figurarían en un primer paquete de reformas y un conjunto indeterminado de competencias –aquellas que no volverían al Estado federal.

El artículo 195 dispone que la Constitución no puede ser revisada sino bajo un procedimiento rígido. Declaración de revisión, disolución de las cámaras, elecciones legislativas, mayoría calificada de dos tercios, aprobación parlamentaria, sanción real,... El procedimiento prescrito está destinado a impedir revisiones imprevistas. También obstaculiza las enmiendas que desconocieran los derechos de las comunidades y las regiones. El procedimiento parece excesivamente pesado. ¿Porque no permitir revisiones simples, más ligeras y más rápidas del marco constitucional? Y, en este sentido ¿por qué no revisar el procedimiento de reforma constitucional? Hay que tener en cuenta que el artículo 195 figura, en el momento actual, en la lista de disposiciones susceptibles de reforma (sobre el conjunto de la cuestión, *La procédure de révision de la Constitution* –dir. F. DELPEREE, avant-propos H. DE CROO–, Bruxelles, Bruylant, 2003).

Estas dos cuestiones siguen siendo ásperamente discutidas.

E) Un decreto de la Comunidad francesa del 9 de mayo de 2008 da luz verde a un acuerdo de cooperación firmado con la Región Valona y la Comisión comunitaria francesa de Bruselas. El acuerdo crea una entidad común para las relaciones internacionales. La nueva persona jurídica, llamada «Wallonie-Bruxelles International» (WBI), está encargada de preparar y coordinar, bajo la autoridad de los ministros competentes, las relaciones internacionales «así como de la ejecución de las tareas que comportan» en las materias objeto de las atribuciones de las partes que la componen. La reforma introduce una afortunada simplificación en la organización administrativa de las colectividades federadas en el sur y en el centro del país.

Un decreto del 18 de julio de 2008 va dirigido a «democratizar la educación superior dirigida a la promoción del éxito de los estudiantes y crear el Observatorio de la educación superior». Las Altas escuelas deben, en particular, destinar entre un 1 y un 3% de sus ingresos a ayudas al éxito de los estudiantes llamados de primera generación. Se organiza un servicio de «tutoría» para los estudiantes de los cursos superiores en beneficio de los estudiantes de primer año que han sido identificados como «estudiantes en dificultades». Igualmente, se contempla una evaluación sistemática de los estudios por parte de los estudiantes.

La Comunidad francesa se ha enfrentado, después de varios años, al problema de la inscripción de los alumnos en la educación secundaria. Un nuevo decreto, el de 18 de julio de 2008, busca «regular las inscripciones de los alumnos en el primer grado de la educación secundaria» y favorecer «la comparación mixta en el seno de los establecimientos escolares». Para evitar las esperas en los establecimientos educativos se prevén procedimientos escalonados y se establecen criterios de prioridad. Benefician, por ejemplo a un hermano o hermana de un estudiante ya inscrito. A título subsidiario se establece un sistema de sorteo ligado a la fecha de nacimiento del estudiante. El decreto ha suscitado las quejas de las familias más acomodadas, que consideran que las medidas del decreto atentaban injustificadamente a la «libertad de elección» de centro. Con la finalidad de paralizar la aplicación de la reforma han desarrollado un sistema –difícilmente gestionable– de inscripciones múltiples. El decreto ha sido objeto de numerosos recursos ante la Corte Constitucional.

F) La Región Valona.

El 3 de julio de 2008 estableció un marco para el sostenimiento de la actividad de investigación, el desarrollo y la iniciativa en Wallonie. Se establece una lista de subvenciones o anticipos no recuperables que el gobierno valón puede conceder a las empresas, a organismos públicos de investigación, a las universidades y Altas escuelas o, incluso, a centros de investigación agregados. Estas subvenciones se conceden bien en el marco de una convocatoria de proyectos, bien sobre la base de «la evaluación científica, técnica, económica, financiera y medioambiental de un proyecto determinado». Pueden usarse para contratar de forma temporal personal altamente calificado en materia de investigación e innovación. El gobierno está habilitado para acordar las modalidades de un tipo de subvención relativa a proyectos que tratan de «divulgar la ciencia, la investigación y la innovación».

Un decreto de 17 de julio de 2008 se consagra a la concesión de «algunos permisos (urbanismo o medio ambiente) para los cuales existen motivos imperiosos

de interés general». Puede tratarse de permisos relativos a obras de conservación de infraestructuras de los aeropuertos regionales de Liège-Bierset y de Charleroi Bruxelles-Sud o a la red ferroviaria RER. Los permisos son concedidos por el gobierno. Sin embargo, se precisa que en las cuarenta y cinco horas siguientes a la concesión, aquél debe presentarlos al Parlamento valón que los debe ratificar en un plazo de sesenta días. Si ningún decreto de ratificación interviene en el plazo previsto, el permiso se tendrá por no concedido. Estos permisos escapan al control de la sección de lo contencioso del Consejo de Estado. En cambio, son siempre impugnables ante la Corte Constitucional.

Un decreto de 6 de noviembre de 2008 (que entró en vigor el 1 de enero de 2009) establece un plan de cohesión social en los municipios de Valonia. El objetivo es el de mejorar «la situación de la población en relación» con dos ejes prioritarios: «la inserción sociolaboral y el acceso a una vivienda digna».

Un decreto del mismo día está consagrado a organizar y racionalizar lo que se ha convenido en llamar «la función consultiva». Se prescriben normas organizativas para un conjunto de instituciones que asumen funciones de informe ya sea al Gobierno o a las administraciones públicas o al mismo Parlamento. Establece el estatuto de los titulares y los suplentes. Las normas de funcionamiento y, sobre todo, las disposiciones relativas al quórum de presencia y de votación, se instauran con carácter general, así como una lista de incompatibilidades e interdicciones. También fija la duración del mandato en cinco años renovables. En particular, «nadie puede ser designado miembro (de una institución consultiva) si ha sido condenado o si es miembro de un organismo o de una asociación condenada en sentencia firme por no respetar los principios de la democracia, tal y como se enuncian en la Convención para la protección de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, por la Constitución, por la Ley de 30 de julio de 1981, relativa a la represión de actos de racismo y xenofobia, o por la Ley de 23 de marzo, relativa a la negación, la minimización, la justificación o la aprobación del genocidio cometido por el régimen nacional socialista alemán durante la segunda guerra mundial» (art. 2, § 1er, 12°).

El decreto de 20 de noviembre de 2008 tiene por objeto dar cumplimiento al Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en el proceso decisional y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

A título más anecdótico, un decreto de 5 de diciembre de 2008 crea una sociedad anónima de derecho público que se denominará «Le circuit de Spa-Francorchamps». Esta persona jurídica, sometida al Código de sociedades, tiene por objeto social «la organización y la promoción, bajo todas sus formas, de todo tipo de actividades en el circuito Spa-Francorchamps o ligadas a éste». Asimismo, se encarga de «la gestión, el mantenimiento, la mejora y el desarrollo» del circuito «para favorecer el crecimiento de la economía regional». La mayoría de los administradores de la sociedad deben representar la región valona y ser nombrados por el gobierno valón.

G) La Comunidad flamenca.

El decreto de 18 de julio de 2008, relativo a la dispensa de ayuda y cuidado (*zorg-en bijstandsverlening*), está destinado a establecer «las medidas de asisten-

cia o los servicios necesarios para desarrollar las actividades de la vida cotidiana en el domicilio y en lugar del usuario o de las personas de su entorno que efectuarían ellas mismas si fueran capaces o bien las actividades necesarias para costear la ejecución de estas actividades al usuario o a las personas de su entorno». Esta asistencia podría ser procurada «en un marco residencial o semi-residencial, bajo forma ambulatoria o en el domicilio del usuario», por personas que responden «a exigencias de calificación mínimas determinadas por el gobierno flamenco» (art. 5).

H) En la Región de Bruselas, una ordenanza de 4 de septiembre de 2008 transpone varias directivas europeas y está llamada a promover la diversidad y a luchar contra la discriminación en la función pública de Bruselas, principalmente en los organismos públicos regionales. Esta ordenanza viene a confirmar el principio de igualdad de trato y la interdicción de discriminación directa o indirecta. Contempla, asimismo, medidas de acción positiva, aunque son de naturaleza temporal y no pueden limitar inútilmente los derechos de terceros. También se prevén mecanismos de control: «cuando la persona que se presume víctima de un acto de discriminación invoca ante el juez competente hechos que permiten sospechar de la existencia de una discriminación directa o indirecta, corresponderá al defensor probar que no ha habido tal discriminación» (art. 22, § 1er).

Una ordenanza de 13 de noviembre de 2008 transpone la Directiva 2004/35/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, relativa a la responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y la reparación y la reparación de los daños medioambientales. «La autoridad competente cubrirá, mediante un seguro de caución o de otras garantías apropiadas, al explotador que ha causado el daño o la amenaza inminente, el coste que ha soportado para realizar acciones de prevención o de reparación llevadas a cabo en virtud de la presente ordenanza [...] La autoridad competente está habilitada a iniciar contra el explotador o, si procede, contra un tercero que ha causado un daño o una amenaza inminente de daño, un proceso para recuperar los costes relativos a toda medida tomada en aplicación de la presente ordenanza en el plazo de cinco años [...]» (art. 12).

Es digna de mención también la ordenanza de 27 de noviembre de 2008 relativa a la financiación de las actuaciones locales para el empleo. La tasa de paro en la región de Bruselas supera el 20% de la población. Se pueden crear asociaciones sin ánimo de lucro para la promoción de la inserción de los demandantes de empleo en el mercado de trabajo u organizar esta inserción. Estas asociaciones pueden realizar tareas de acogida, información, asistencia, orientación, de definición de los procesos de inserción. A tal efecto, se les pueden otorgar subvenciones para cubrir los gastos de funcionamiento.

I) Durante el año 2008, se han dictado varias sentencias de la Corte Constitucional que contribuyen a la mejor definición de los contornos de las competencias comunitarias y regionales, incluidas las de los municipios (vid. nuestra crónica anual de jurisprudencia en la *Revue belge de droit constitutionnel*). Tal y como se prevé en la Ley especial de 6 de enero de 1989, la Corte se pronuncia principalmente en recursos interpuestos «con motivo de la violación: 1° de las normas [...] establecidas [...] para determinar las competencias respectivas del Estado, las comunidades y las regiones».

Estas sentencias se consagran a tres cuestiones generales.

La primera se refiere a la asignación a las comunidades y regiones de atribuciones particulares. «Hay que considerar que el Constituyente y el legislador especial, en la medida en que no se pronuncien en contrario, han transferido un conjunto homogéneo de competencias» (CC, núm. 124/2008).[4] Es en este sentido que se han atribuido a las regiones «toda competencia para dictar las normas relativas al establecimiento de la base de imposición, de la tasa de imposición y las exoneraciones» en materia de tasas sobre los aparatos automáticos de ocio (ibidem). Son de competencia federal la determinación del «objeto del impuesto» y el establecimiento de normas de procedimiento administrativo relativas al servicio de impuestos (ibidem).

La segunda cuestión se refiere a la preservación de una «concepción global del Estado» federal y principalmente de una unión económica y monetaria «caracterizada por un mercado integrado y la unidad de la moneda». Esta unión «implica, para el primer jefe, la libre circulación de mercancías y de factores de producción entre los componentes del Estado» (CC, núm. 121/2008). Con la siguiente consecuencia: «son incompatibles con esta unión [...] las medidas establecidas de forma autónoma por los componentes de la unión, en este caso las regiones, que dificulten la libre circulación (de bienes); asimismo respecto de todos los derechos de aduana interiores y de todas las tasas de efecto equivalente» (ibidem).

La tercera cuestión es relativa al despliegue en una misma materia de competencias comunitarias y regionales. Se ha referido, igualmente, a la delimitación del ámbito territorial de aplicación de los decretos comunitarios. El Código flamenco de la vivienda ¿puede subordinar la concesión de una vivienda social al conocimiento de la lengua holandesa? La Corte constata que un decreto adoptado por el legislador regional puede tener «por efecto contribuir a la realización de un objetivo que, de otro lado, también es perseguido por el legislador comunitario en el ejercicio de sus propias competencias» (CC, núm. 101/2008). «En concreto, el legislador regional flamenco, en virtud de su competencia en materia de vivienda, ha podido adoptar disposiciones reguladoras del acceso a la vivienda social, principalmente para prever que los inquilinos y candidatos a inquilinos deben probar su voluntad de aprender holandés, cuando un conocimiento mínimo por todos los inquilinos de la lengua utilizada por los servicios de alquiler contribuye a mejorar la comunicación con ellos y, en consecuencia, la calidad del hábitat para el conjunto de los habitantes de las viviendas. La circunstancia de que el aprendizaje del holandés pueda tener un efecto positivo en las posibilidades de integración social y profesional de las personas concernidas, y por consecuencia sobre los objetivos perseguidos por la Comunidad flamenca en materia de integración de las personas inmigradas, no debería ser un obstáculo para el ejercicio por la Región de su competencia en materia de vivienda» (ibidem).

La Corte observa, de otro lado, que los habitantes de los municipios de la periferia de Bruselas y de las comunidades llamadas a facilitarlos se benefician de

4. CC, núm. s 62/2008 y 112/2008 : «Salvo disposición en contrario, el legislador especial ha transferido a las Comunidades y a las regiones el conjunto de la política relativa a las materias que les han sido atribuidas».

garantías en materia administrativa, educativa y cultural que no debería afectar a la regionalización de la organización y del funcionamiento de los municipios en el seno del Estado federal. Las sanciones previstas por el decreto en caso de incumplimiento no deberían serles aplicadas. La parte dispositiva de la sentencia no deja de mencionar estar reservas de interpretación.

ITALIA*

Giancarlo Rolla

Consideraciones preliminares

Los eventos institucionales que, a lo largo del año 2008, han incidido en la forma del Estado regional no son cuantiosos. Entre los que resultan dignos de mención, consideramos que será útil e interesante para un observador extranjero destacar los siguientes: el inicio del proceso legislativo que deberá conducir a la implantación de nuevos criterios de distribución de los recursos financieros entre el Estado y las Regiones (el llamado federalismo fiscal); la creación progresiva, por parte de las Regiones, de los organismos previstos en los Estatutos para tutelar las disposiciones estatutarias y la determinación de su naturaleza jurídica por parte del juez constitucional, y, en fin, el primer caso, desde la entrada en funcionamiento del ordenamiento regional en 1970, de la disolución anticipada de un Consejo regional, el de la Región *Abruzzo*.

El inicio del procedimiento legislativo para aplicar el art. 119 de la Constitución

En anteriores ediciones de este *Informe de Comunidades Autónomas* ya habíamos evidenciado el retraso con el que el legislador ordinario lleva a cabo la aplicación de la revisión constitucional que, en el período de 1999 a 2001, modificó profundamente el Título V de la Constitución, dedicado al ordenamiento regional.

Numerosas son las leyes previstas por la reforma constitucional que el Parlamento aún no ha aprobado. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, el nuevo Texto único del ordenamiento de los municipios y de las provincias; la creación de las ciudades metropolitanas, que el art. 114 de la Constitución fija como nuevas entidades necesarias; la concreción de las competencias fundamentales que corresponden a los municipios y a las provincias; la puesta en práctica de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales con representantes de las regiones y del sistema de las autonomías, y la regulación de los modos de aplicación del art. 116.3 de la Constitución, relativo a la introducción de formas de regionalismo asimétrico. Impresiona en particular la ausencia de cualquier medida dirigida a implantar la nueva distribución de competencias administrativas establecida en el art. 118 de la Constitución y que suponía una descentralización significativa de

* Traducción realizada por Josep Molleví, profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

funciones administrativas, un retraso que se justifica básicamente por las actuales dificultades financieras de los entes territoriales.

En este contexto, ha suscitado un notable interés la aprobación por parte del Gobierno de un proyecto de ley de delegación para aplicar lo previsto en el art. 119 de la Constitución (Proyecto de ley núm. 1117 del 2008).

Este proyecto de ley se enfrenta a un elemento fundamental para la implantación efectiva de la autonomía, en la medida que, como han subrayado repetidamente la doctrina y las regiones, una entidad únicamente podrá convertirse en un centro efectivo de toma de decisiones en el seno del Estado si se encuentra en grado de controlar los recursos económicos y de encauzar los gastos de acuerdo con las necesidades públicas que dicha entidad infraestatal entiende que deben ser satisfechas. Además, la capacidad que una entidad tiene para disponer autónomamente de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus competencias propias constituye una de las manifestaciones esenciales del principio de autonomía constitucional. Por otra parte, el reconocimiento de una efectiva autonomía financiera responde a un principio general de responsabilidad, que consiste en una regla que se encuentra implícita en todo ordenamiento dirigido por criterios de racionalidad y de buena administración. Dicha regla es que a la financiación de las competencias debe proceder la misma comunidad interesada, con las debidas excepciones justificadas por exigencias de redistribución económica y de equidad social.

La Constitución, en la nueva formulación introducida por la Ley de revisión constitucional núm. 3 de 2001, recoge una regulación bastante detallada de esta materia (a juicio de algunos comentaristas, quizás demasiado detallada), y se caracteriza por prever algunos principios relevantes en tema de financiación pública.

Ante todo, reconoce que la entidad y la comunidad representada deben responsabilizarse no sólo de la vertiente de los ingresos económicos, sino también de la relativa a los gastos. En efecto, los órganos políticos regionales y locales deben asegurar la correlación y el equilibrio entre los ingresos y los gastos, de modo que no deben limitarse a ofrecer una visión global de las necesidades que han de ser satisfechas, sino que se encuentran obligados a graduar la implantación de políticas según los recursos económicos disponibles.

En segundo lugar, la Constitución regula la financiación según los diversos tipos de competencia legislativa. Por una parte, el régimen del sistema tributario y contable del Estado, así como la redistribución de los recursos financieros, se confía a la potestad legislativa exclusiva del Estado. Por otra parte, las normas encargadas de armonizar los presupuestos públicos y de coordinar las finanzas públicas y el sistema tributario se incluyen en una competencia legislativa concurrente, según la cual corresponde al Estado la fijación de los principios, mientras que pertoca a las regiones su desarrollo.

Finalmente, la regulación de esta materia en el ámbito regional y local se atribuye a la competencia legislativa residual de las regiones. En cualquier caso, tanto la legislación estatal como la regional deben respetar las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

Y, en tercer lugar, la Constitución prevé que para satisfacer el principio de

solidaridad entre los territorios tiene que haber, junto a los ingresos ordinarios, constituidos por los tributos propios, una serie de ingresos especiales, que se obtendrían, bien por formas de contribución redistributiva no finalistas a favor de los territorios con menor capacidad fiscal por habitante, o bien por formas de contribución especial que, tal como indica el tenor literal del art. 119 de la Constitución, estarían destinadas a promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social; a remover los desequilibrios económicos y sociales; a favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona y a proveer a los distintos fines que se derivan del ejercicio normal de sus competencias por parte de las regiones y de los entes locales.

El sistema tributario italiano registra un indudable retraso en lo que se refiere a su adecuación a los citados principios. Se explica no sólo por la objetiva dificultad técnica que requiere el proceso de reforma, sino también por la preocupación que se desprende del difícil cumplimiento de los vínculos financieros impuestos por la Unión Europea, y de la grave crisis de las finanzas públicas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha hecho copartícipe de tales preocupaciones, de modo que en diversas ocasiones ha manifestado que la transición del viejo sistema de competencias en materia de financiación pública a uno nuevo debe producirse de forma gradual. En concreto, el juez constitucional ha precisado que la plena operatividad de la autonomía financiera de ingresos y gastos atribuida a las regiones por el art. 119 de la Constitución deberá llevarse a cabo solamente tras la definición del nuevo sistema tributario, que el Estado debe definir con la coparticipación de los otros niveles institucionales (Sentencia 381/04).

Por ello, el juez constitucional ha considerado admisible, incluso ante el silencio de la ley de revisión constitucional, «un régimen transitorio que permita la transición ordenada del actual sistema, caracterizado por la permanencia de unas finanzas regionales y locales aún en gran parte "derivadas", esto es, dependientes del presupuesto estatal, a un nuevo sistema» (Sentencia 37/04).

La reforma legislativa evocada en las sentencias, acabadas de citar, se ha iniciado con la aprobación por parte del Consejo de Ministros de un proyecto de ley, llamado de «federalismo fiscal», el pasado 3 de octubre de 2008 y que fue tramitado al Parlamento para seguir el necesario proceso legislativo. Aunque tal aprobación es una noticia positiva, ocurre sin embargo que los plazos para la entrada en vigor de la normativa de implantación del art. 119 de la Constitución se presumen bastante largos en el tiempo. Ello se explica en primer lugar porque se está en presencia de una ley de delegación, a la cual deberá seguir por lo tanto la aprobación de los decretos legislativos correspondientes por parte del Gobierno, y, en segundo lugar, porque tras su entrada en vigor se prevé una «fase transitoria» de experimentación del nuevo sistema.

El proyecto de ley gubernamental presenta algunas características interesantes, que pueden sintetizarse del modo que se expone a continuación:

A) Se supera el actual sistema, inspirado sustancialmente en un modelo de «financiación derivada» y se tiende a favor de un sistema abierto a la autonomía tributaria de las regiones, las cuales podrán instituir tributos regionales, si bien sólo en los sectores no sometidos a imposición fiscal por parte del Estado. De este

modo, se pretende eliminar algunos de los principales límites que son propios de un sistema de financiación derivada, tales como la disociación entre la responsabilidad impositiva y la relativa al gasto, o bien la que genera planos de nivelación de los déficit regionales y que acaba por premiar a las administraciones más ineficientes o menos eficaces. Además, se quiere evitar que una misma actividad u objeto pueda ser sometido a una doble imposición, la estatal y la regional. En cualquier caso, se reserva al Estado la plena discrecionalidad en cuanto a escoger si establece un impuesto estatal, o bien consiente la introducción de un impuesto regional.

B) Se abandona el principio vigente en la actualidad, por el que los recursos financieros necesarios para cada una de las regiones se calculan sobre la base del criterio del «gasto histórico». Dicho criterio no refleja las necesidades reales de las comunidades territoriales, sino que al contrario beneficia verdaderas ineficiencias. Por ello, se quiere obtener parámetros de gasto *standard* sobre una base nacional, que tengan en cuenta los costes por el ejercicio de las funciones públicas en las diversas áreas del país.

C) Se aplica el principio de subsidiariedad también en el ámbito tributario. En consecuencia, se introduce la distinción entre los tributos regionales derivados o cedidos, que son instituidos por una ley estatal y cuyos ingresos se asignan a las regiones, y por otra parte los tributos regionales propios, instituidos mediante una ley regional y cuyos ingresos son gestionados autónomamente por las regiones. Asimismo, se reconoce a ambos tipos de tributos una función diferente: los tributos regionales derivados deberán permitir que se consiga una «estabilidad» en los recursos económicos regionales, mientras que los tributos regionales propios deberán favorecer la presencia de una cierta flexibilidad en los presupuestos regionales, a la vez que permitirán financiar necesidades y admitir objetivos específicos para una determinada comunidad territorial.

Los recursos regionales no se agotan solamente con los tributos derivados y los propios, sino que son completados por transferencias redistributivas apropiadas por parte del Estado, y que serán destinadas a financiar íntegramente los niveles esenciales en las prestaciones que afectan a la educación, sanidad, asistencia y transporte público local. Esto es, se trata de aquellos sectores del Estado social de competencia regional, donde el equilibrio presupuestario no podría conseguirse, salvo con una reducción drástica del servicio, o con un aumento elevado de las tarifas.

D) Con la finalidad de hacer efectivo el principio de colaboración leal entre los distintos niveles institucionales, se prevé la creación de la Conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas, que deberá contribuir a la definición de los objetivos de la financiación pública, así como para definir los procedimientos destinados a comprobar y corregir una posible desviación en el cumplimiento de los objetivos propuestos de la financiación pública. Además, esta Conferencia deberá promover la correcta implantación de las actuaciones públicas necesarias para respetar tales objetivos y verificar su correcta ejecución. Finalmente, la Conferencia tendrá como función la de examinar la correcta utilización del fondo redistributivo, según los principios de eficacia y eficiencia.

La composición y el resto de competencias de dicha Conferencia aparecen

diseñadas por el momento de forma difusa, en cuanto deberán ser fijadas por un decreto legislativo del Gobierno aprobado especialmente para la ocasión. En cualquier caso, este organismo parece inspirarse en experiencias comparadas, como por ejemplo el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en España, o bien el Consejo de Planificación Financiera regulado por la Ley alemana de principios presupuestarios.

Resulta prematuro emitir un juicio sobre la funcionalidad de este organismo. En el contexto de las actuales formas de colaboración orgánica entre el Estado y las regiones se observa, en todo caso, que plantea ciertos problemas. Su creación perjudica la elección institucional actual de contemplar un único órgano de colaboración interinstitucional con competencias generales, la Conferencia Estado-Regiones. Además, existe el riesgo de que la Conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas entre en directa competencia de funciones con la citada Conferencia Estado-Regiones, dada la centralidad que el tema de la distribución de los recursos económicos financieros ocupa en las relaciones interinstitucionales.

E) Finalmente, con la finalidad de premiar a las entidades más eficaces y cumplidoras, se establece un sistema de premios y otro de tipo sancionador para las entidades menos eficaces.

El proceso legislativo apenas se ha iniciado y presumiblemente suscitará un intenso debate político, hasta el punto que provocará modificaciones significativas en el proyecto de ley originario presentado por el Gobierno. Por todo ello, aparece prematuro proceder a una valoración técnica en detalle de las disposiciones concretas de dicho proyecto.

Sin embargo, se puede observar que la búsqueda de mecanismos para calcular las necesidades financieras de las regiones y de los entes locales encontrará diversos obstáculos. Así, algunas partes de la ley de delegación son excesivamente genéricas, como ocurre por ejemplo cuando no dicta los criterios necesarios para concretar los llamados «costes standard», relativos a la fijación de una medida de cálculo igual para todo el territorio nacional para determinar la prestación de servicios. Además, el Gobierno no ha procedido todavía a aplicar lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución, en materia de transferencia de competencias administrativas, ni ha determinado las funciones fundamentales de los municipios y de las provincias, operación que desde el punto de vista lógico debería preceder al cálculo de los recursos económicos a destinar a las regiones y a los entes locales.

La reanudación del debate parlamentario sobre la reforma del Senado

El tema de la revisión de las disposiciones constitucionales en materia de ordenamiento regional y de la consiguiente reforma del Parlamento parece constituir una verdadera obra interminable, en el sentido que los trabajos fueron iniciados hace años, y aparece bien lejana la posibilidad de conseguir una solución.

Tras el fracaso de las propuestas presentadas por la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional de 1998; tras la falta de inclusión de la materia rela-

tiva a la reforma del bicameralismo en la Ley de revisión constitucional de 2001, y tras la falta de entrada en vigor de la posterior Ley de revisión constitucional de 2005, que incluía también una regionalización de la composición y competencias del Senado, pero que decayó por el voto contrario expresado por el cuerpo electoral en referéndum, tras todo ello, en la precedente legislatura el debate había continuado con la propuesta de aprobar un texto refundido de los diversos proyectos de ley constitucional presentados y, posteriormente, el envío del citado texto a la Cámara de los Diputados para el inicio de la discusión. En cualquier caso, también en esta ocasión el proceso legislativo fue paralizado a causa de la interrupción anticipada de la legislatura.

Con el inicio de la nueva legislatura, en la primavera de 2008 y, en particular, en la fecha de 29 de abril de 2008, se presentó un nuevo proyecto de ley constitucional, que proponía en síntesis el texto de la reforma del bicameralismo italiano alrededor del cual se había conseguido un amplio consenso en la legislatura anterior. La discusión sobre esta propuesta está dando los primeros pasos. En todo caso, las soluciones planteadas me parecen de un interés evidente y merecen que se les preste una cierta atención, tanto desde el punto de vista doctrinal, como desde la perspectiva institucional.

No es nuestra intención entrar de forma amplia y profunda en el debate acerca de la problemática general de la reforma del bicameralismo en los Estados descentralizados y acerca de la necesidad de completar la regionalización del Estado con la creación de una asamblea que sea representativa de las comunidades territoriales. Sobre esta cuestión, sólo queremos limitarnos a remarcar lo que se plantea en el presente caso.

Por una parte, es predominante la convicción de que un Senado como asamblea de representación territorial constituye un atributo del carácter «federal» o «regional» de un ordenamiento jurídico. Pero por otra parte, si repasamos el «atlas constitucional», nos encontramos ante un escenario que es menos claro que el dibujado por el debate en cuestión.

En efecto, nos encontramos con ordenamientos federales donde no existe un Senado representativo de las comunidades territoriales: por ejemplo, Canadá, Austria o Sudáfrica. Asimismo, son numerosos los supuestos de segunda cámara en los que se ha transformado progresivamente su naturaleza jurídica de asamblea de representación territorial, bien por el papel unificante y absorbente desarrollado por los partidos nacionales, o bien como consecuencia de la propensión de los Estados a relacionarse con la Federación a través de otros instrumentos, así los casos de Argentina o Australia.

En lo que se refiere a Alemania, constituye el modelo donde aparece de forma más incisiva la participación de las comunidades territoriales en los procedimientos de toma de decisiones por parte de la Federación. Sin embargo, el *Bundesrat* no posee las características de una verdadera segunda cámara; más bien, representa un poderoso instrumento del federalismo cooperativo a través del cual los gobiernos de los *Länder* dialogan con un Parlamento sustancialmente monocameral.

En cuanto a los ordenamientos regionales, es significativa la circunstancia de

que, en general, y salvo quizás el caso de Bélgica, no existe una cámara representativa de las autonomías territoriales. Mientras tanto, la propuesta de modificar la estructura del Parlamento, allí donde se ha considerado prioritaria, no encuentra las condiciones políticas para hacerse efectiva, como demuestra el debate recurrente sobre la reforma constitucional en Italia y en España.

Pese a todo, debe valorarse positivamente la voluntad de que las relaciones interinstitucionales entre el Estado y las Regiones no se agoten en un intercambio meramente político entre los ejecutivos, o que se pretenda enriquecer el principio de representación acercando, a la representación nacional, una representación «comunitaria» o de los territorios.

Sobre la base de estas últimas consideraciones, resulta positiva la solución presentada en el proyecto de ley constitucional antes citado y que se encuentra actualmente bajo examen en la Cámara de los Diputados.

Desde la perspectiva institucional, el citado proyecto de ley propone superar el actual sistema de bicameralismo paritario añadiendo, a una cámara elegida por sufragio universal por el electorado (la Cámara de los Diputados), otra cámara escogida sobre la base regional de los Consejos regionales y de los Consejos de las autonomías locales (el Senado federal de la República).

El número de senadores representativos de las regiones varía en base a la población: desde cinco para las regiones con menos de un millón de habitantes, hasta catorce para las regiones con más de nueve millones de habitantes. Después, y en representación de las redes de entidades locales presentes en cada región, los Consejos de las autonomías locales, que es un órgano necesario previsto para cada región por el art. 123, *in fine*, de la Constitución, eligen un senador (en las regiones con menos de un millón de habitantes), o bien dos senadores (en el resto de regiones).

Por otra parte, el Senado se diferenciaría de la Cámara de los Diputados por otros dos elementos. En primer lugar, la relación política de confianza se instaura sólo entre la Cámara de los Diputados y el Gobierno. En segundo lugar, la duración de la legislatura del Senado no viene predeterminada a cinco años, como ocurre para el Congreso, sino que su composición está sujeta a modificaciones parciales según la renovación de los Consejos regionales. Por lo tanto, los senadores elegidos en cada una de las regiones permanecen en su cargo hasta la proclamación de los nuevos senadores de la misma región.

En cuanto a la perspectiva de la participación en el ejercicio de la función legislativa, el proyecto de ley de revisión constitucional propone abandonar el criterio del bicameralismo perfecto, y distingue (*ratione materiae*) entre un procedimiento bicameral paritario y un procedimiento legislativo con prevalencia de la actividad de la Cámara de los Diputados.

Así, el procedimiento bicameral paritario tendría lugar en las materias establecidas taxativamente por la Constitución, que directamente inciden en el diseño constitucional o definen las reglas que presiden las relaciones entre los diversos niveles institucionales que integran la República y la distribución de las competencias. El segundo procedimiento legislativo previsto en el proyecto de ley seria de naturaleza residual, y otorgaría al Senado la potestad de modificar el texto legis-

lativo aprobado en primera lectura por la Cámara de los Diputados, si bien se mantendría la competencia de ésta última en relación con el texto definitivo.

La previsión en algunas regiones de organismos de garantía estatutaria y la determinación de su naturaleza jurídica por la Corte Constitucional

Entre las principales novedades de naturaleza organizativa que han caracterizado la elaboración de los nuevos Estatutos, debe destacarse la previsión de crear un nuevo organismo de garantía que controle la adecuación y el respeto de los textos normativos regionales a los Estatutos regionales.

Los Estatutos han designado de forma diferente tales organismos: algunas regiones los denominan «*Consulta statutaria*» (*Calabria, Liguria, Emilia-Romagna*); otras hablan de «Comisión de garantía o para las garantías estatutarias» (*Basilicata, Piemonte* y *Umbria*). Otras utilizan expresiones como «Colegio de o para las garantías estatutarias» (*Abruzzo, Lombardia*); «Comité de garantía estatutaria» (*Lazio*), o «Consejo estatutario regional» (*Puglia*).

En todo caso, más allá del dato léxico, todos estos organismos presentan elementos comunes, como la *ratio* que preside su creación, o bien las competencias atribuidas.

A) En lo que se refiere al primer aspecto, las regiones consideraron que había que extraer una consecuencia del tenor literal del art. 123 de la Constitución, que fue modificado con la Ley de revisión constitucional núm. 1 de 1999. Este precepto introdujo un procedimiento de aprobación de los Estatutos de las regiones de régimen general similar al procedimiento previsto para las leyes constitucionales, es decir, mayoría cualificada, doble «lectura» por parte de la asamblea legislativa, y posibilidad de un referéndum popular para la aprobación definitiva. De este paralelismo procedimental se dedujo que el nuevo texto constitucional había asignado a los Estatutos una fuerza normativa particular y, en concreto, un «rango constitucional», de tal modo que se creaba en el seno del ordenamiento regional una especie de relación de jerarquía entre el texto del Estatuto y el resto de normas que aprueban los órganos de las regiones.

Por ello, se concluyó que había que dotar al sistema de un instrumento con capacidad para garantizar la posición de vértice superior que los Estatutos vendrían a ocupar entre las fuentes regionales, garantizando el respeto de los preceptos contenidos en el texto estatutario, por parte del resto de normas jurídicas, o bien por parte de los órganos regionales.

Ciertamente, en el momento de regular estos organismos de garantía estatutaria, los legisladores regionales se inspiraron en gran medida en la experiencia de los Consejos consultivos de las Comunidades Autónomas españolas, si bien con una significativa diferencia. En los órganos consultivos españoles se ejercitan dos competencias principales: una función consultiva orientada a garantizar la correcta aplicación e interpretación del texto estatutario, y una función de asesoramiento de la actividad del gobierno de la Comunidad Autónoma, en relación con su legalidad, oportunidad y técnica legislativa. En cambio, los Estatutos de las regiones italianas adoptaron como función de sus organismos de garantía única-

mente la primera, con lo que corrían el riesgo de reducir su relevancia. En este sentido, la poca experiencia acumulada posteriormente por tales organismos de garantía estatutaria en las regiones italianas confirma tal previsión negativa.

B) En cuanto a las competencias atribuidas a estos organismos, resultan en general homogéneas y son de dos tipos. Por un lado, los organismos de garantía estatutaria emiten dictámenes sobre la conformidad a los Estatutos de los proyectos de ley o de los reglamentos regionales, en relación con la distribución de competencias entre los órganos regionales, y entre las regiones y las entidades locales territoriales. Por otro lado, adoptan procedimientos administrativos susceptibles, en cuanto procedimientos definitivos, de su impugnación ante el juez administrativo competente. Entre estos últimos destacan, por ejemplo, el ejercicio de competencias administrativas referentes al desarrollo de las elecciones (*Abruzzo*), o la valoración sobre la admisibilidad o no del referéndum y de la propuesta de iniciativa legislativa popular (*Liguria*, *Emilia-Romagna*, *Abruzzo*, *Piemonte*, *Lazio*, *Calabria*).

Después de una fase estatutaria caracterizada por un excesivo entusiasmo acerca de las virtudes de estos organismos, y que indujo a algunos autores a hablar precipitadamente de un órgano regional que ejerce funciones de jurisdicción constitucional, se ha entrado con posterioridad a un período en el que las regiones han mostrado una cierta «tibieza» en sus relaciones con los organismos de garantía estatutaria, y confirma la desconfianza constante que los órganos de representación política manifiestan frente a cualquier institución que esté en grado de limitar su autonomía y discrecionalidad decisoria.

En efecto, si bien todos los Estatutos han previsto organismos de garantía estatutaria, sólo cinco regiones han procedido a aprobar la correspondiente ley reguladora: *Calabria* (Ley regional 2/07), *Liguria* (Ley regional 19/07), *Piemonte* (Ley regional 25/06), *Emilia-Romagna* (Ley 23/07), y *Toscana* (Ley regional 34/08).

Una de las principales cuestiones que ha animado el debate doctrinal y político se refiere a la concreción de la naturaleza jurídica de tales organismos: si serían incluidos entre los de naturaleza administrativa, o bien si ejercen competencias de tipo jurisdiccional. No es una cuestión poco importante, puesto que de considerarse que eran organismos con competencias jurisdiccionales, las regiones se habrían extralimitado en el ejercicio de sus competencias estatutarias y legislativas y, quizás, habrían vulnerado el principio de unidad jurisdiccional constitucional sobre las leyes que corresponde a la Corte Constitucional.

Esta cuestión ha sido analizada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en diversas ocasiones ha tenido que pronunciarse sobe la naturaleza de los organismos regionales de garantía estatutaria, hasta alcanzar una resolución definitiva en la Sentencia núm. 200 de 2008.

Ya en la fase de elaboración y aprobación de los Estatutos, el Gobierno utilizó su competencia relativa a presentar en vía preventiva un recurso de inconstitucionalidad frente a la Corte Constitucional, e impugnó la tramitación estatutaria en Umbria y Abbruzo, en referencia a las disposiciones que instituían el organismo de garantía estatutaria. El Gobierno se basó en un doble motivo: por una parte, y con carácter general, dudaba de que hubiera una competencia estatutaria sobre

esta materia, en la convicción de que el legislador regional había confiado a un organismo administrativo la potestad de enjuiciar leyes y reglamentos aprobados por los órganos regionales competentes, lo que vulneraría los arts. 121 y 134 de la Constitución; por otra parte, y con carácter más específico, el Gobierno planteaba que la previsión de obligar a motivar al órgano legislativo, en el momento de reaprobar una deliberación legislativa considerada no conforme al Estatuto, lesionaba la autonomía de los Consejos regionales.

El juez constitucional, con la Sentencia núm. 378/04, concluyó que no era constitucionalmente ilegítima la creación en el Estatuto de un organismo regional de tutela de las disposiciones estatutarias. Sin embargo, de los razonamientos adoptados, emergía la voluntad de circunscribir la naturaleza y las competencias de los organismos consultivos estatutarios, y se precisaba que tales organismos no podían ejercer funciones jurisdiccionales, que pudieran llegar a limitar la autonomía política de las asambleas legislativas. Además, en el fondo de la resolución de la Corte Constitucional había la preocupación de evitar que pudieran actuar en el ámbito regional unos organismos que estuvieran en grado de comprometer el «monopolio» de la Corte Constitucional en materia de constitucionalidad de las leyes (regionales).

En efecto, en la resolución antes reseñada, el juez constitucional había motivado la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias impugnadas subrayando, por una parte, que la potestad consultiva del organismo de garantía se emitía a través de simples dictámenes y, por otra parte, que una eventual deliberación negativa sólo producía el efecto de obligar al Consejo regional a reexaminar la norma, sin que ello requiriera ni mayorías cualificadas, ni vínculos en cuanto a modificar la disposición normativa afectada.

Posteriormente, con la Sentencia núm. 12/06, la Corte Constitucional ha ratificado que atribuir a un organismo de la región la competencia de examinar la conformidad al Estatuto de los proyectos de ley regional no significa limitar el ejercicio de la potestad legislativa por parte del Consejo regional. Y como fundamento para esta convicción, el juez constitucional ha razonado que la autonomía del Consejo no está condicionada, en la medida que las resoluciones del organismo de garantía estatutaria se insertan en el procedimiento legislativo, y que la asamblea deliberante regional puede no tener en cuenta un posible dictamen negativo.

Finalmente, la naturaleza jurídica de estos organismos regionales de garantía estatutaria ha sido definida en la Sentencia núm. 200/08, que ha resuelto la conformidad a la Constitución de la Ley de la región *Calabria* de creación y regulación de la *Consulta statutaria* (Ley de 5 de enero de 2007, núm. 2).

Como claramente ha precisado la Corte Constitucional, el centro de la cuestión consistía en establecer si la adopción de «decisiones» por parte del organismo consultivo de garantía estatutaria podía considerarse compatible con la naturaleza administrativa del mismo, o si, en cambio, el carácter vinculante de tales actos lo cualificaba como un organismo sustancialmente jurisdiccional y, por lo tanto, excluyente en el ejercicio de competencias del legislador regional.

Con carácter general, el juez constitucional niega que la competencia de emitir actos decisorios se encuentre reservada a los órganos jurisdiccionales, puesto

que el ordenamiento jurídico italiano conoce desde hace tiempo múltiples tipos de actos que pueden reconducirse a la categoría de decisiones administrativas, y que se caracterizan por constituir actos administrativos de verificación, destinados a resolver conflictos, y que deciden en cada caso concreto sobre la aplicabilidad de una norma o sobre la modalidad de aplicación de la misma. Por lo tanto, según el parecer del juez constitucional, se trata de decisiones administrativas que tienden a eliminar dudas y controversias sobre la interpretación de los preceptos estatutarios o de las leyes regionales relativas a las relaciones entre la región y las otras entidades que operan en el ámbito de su territorio.

En cualquier caso, la citada sentencia introduce algunas precisiones dirigidas a evitar que la actividad de la *Consulta statutaria* pueda exceder las fronteras de las decisiones administrativas, invadiendo el terreno de la jurisdicción.

A este fin, la Corte Constitucional precisa, ante todo, que el control debe ser preventivo y afectar a los proyectos de ley, y no a las leyes regionales ya promulgadas, o a los reglamentos dictados. En el primer caso, se ejercita una actividad consultiva en el ámbito del procedimiento normativo. En el segundo caso, en cambio, se ejercería una competencia que pertenece al ámbito exclusivo respectivamente de la Corte Constitucional (en el caso de las leyes), o de los jueces ordinarios y administrativos (en el caso de los reglamentos).

En un *obiter dictum*, la Corte Constitucional precisa que las decisiones administrativas del organismo de garantía estatutaria no pueden impedir ni limitar la competencia de los órganos jurisdiccionales, ordinarios o administrativos, dirigida a pronunciarse sobre los mismos actos valorados previamente por el citado organismo de garantía estatutaria.

El primer caso de disolución anticipada de un Consejo regional

El Gobierno parlamentario, que caracteriza la forma de Gobierno tanto del Estado como de las regiones en Italia, se diferencia del presidencial y del directorial por el hecho de que la interrupción anticipada de la legislatura no es sólo posible, sino que incluso forma parte intrínseca del sistema, en la medida que determina la imposibilidad de hacer funcionar la relación de confianza entre el legislador y el poder ejecutivo.

En consecuencia, la Constitución italiana regula la disolución anticipada de las asambleas electivas de los tres niveles institucionales que, según el art. 114 de la Constitución, componen nuestra República: el Estado, las regiones y los entes locales. Se prevé que la interrupción anticipada de la legislatura, que está prevista para todos los casos en cinco años, tiene lugar para superar una condición patológica susceptible de influir negativamente sobre la funcionalidad constitucional del sistema. En nuestro ordenamiento, en efecto, la disolución no tiene una función sancionadora, sino más bien correctiva, puesto que persigue restablecer las condiciones para un correcto funcionamiento del circuito político, corrigiéndolo en el punto en donde se había quedado atascado.

Esta regulación presenta algunas peculiaridades. Por una parte, se diferencia del sistema parlamentario clásico (como el inglés) o del sistema semiparlamenta-

rio (de derivación francesa) en que la renovación anticipada de la asamblea electiva se prevé también a petición del Gobierno, con la finalidad de reforzar su mayoría parlamentaria.

Por otra parte, el régimen constitucional de la disolución del Consejo regional introduce un elemento de notable racionalización en el seno de la forma parlamentaria: el instituto de la disolución anticipada del Consejo se propone, en efecto, no sólo superar comportamientos omisivos de particular gravedad, sino también, y especialmente, conseguir que a lo largo de la misma legislatura se formen mayorías distintas de las expresadas por el cuerpo electoral a través de la elección del Presidente de la región.

A tal fin, el art. 126 de la Constitución introduce dos variantes distintas. En primer lugar, prevé la disolución como una posibilidad sometida a la discrecionalidad del Presidente de la República, cuando se efectúen actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de la ley, o por razones de seguridad nacional. En segundo lugar, en caso de muerte o dimisión voluntaria del Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, o bien por dimisión de la mayoría de los miembros del Consejo, o por aprobación mediante mayoría absoluta de una moción de censura ante el Presidente de la Junta regional.

Esta última previsión resulta interesante en cuanto constituye, como se ha avanzado, un mecanismo de racionalización del sistema parlamentario, destinado a hacer coincidir la duración del Gobierno con la legislatura. En caso de modificación de la mayoría, se determina el fin anticipado para favorecer el recurso al voto popular. En otras palabras, la forma de gobierno regional presupone que, sea por un cambio de mayoría, o sea por la sustitución del presidente elegido directamente, en todo caso se hace necesario pasar por el voto.

Un último dato distingue la disolución de los Consejos regionales de la prevista para las asambleas electivas. Se trata de la circunstancia de que la disolución anticipada del Parlamento se ha producido con cierta frecuencia. Así, todas las últimas legislaturas, con la única excepción de la relativa a los años 2001 a 2006, han terminado prematuramente. Por el contrario, hasta el año 2008 no se habían producido disoluciones anticipadas de los Consejos regionales.

Por esta razón, ha representado una novedad la disolución del Consejo regional de *Abruzzo*, como consecuencia de la dimisión del Presidente de la Junta regional, provocada a su vez por la privación de libertad ante la comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones.

Si la determinación de los casos, en que un Consejo regional puede o debe ser disuelto, son fijados taxativamente por la Constitución (art. 126), el procedimiento necesario para celebrar unas nuevas elecciones se incluye en la potestad estatutaria y legislativa de la región. El régimen previsto para la Región *Abruzzo* dispone que, en caso de disolución, el Consejo y la Junta sean prorrogados hasta la proclamación de los elegidos y que las nuevas elecciones deban celebrarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la disolución. Consecuentemente, en el caso concreto tuvieron lugar el 14 y 15 de diciembre de 2008, y determinaron un cambio de la mayoría política, puesto que la lista afín al candidato a Presidente de la coalición «El pueblo de la libertad» obtuvo el 48,81% de los votos, mientras que el candidato de la coalición de centro-izquierda obtuvo el 42,67%.

Dos elementos del proceso electoral sorprenden desde la perspectiva de la calidad de la representación política. En primer lugar, las votaciones se caracterizaron por un incremento de la abstención, ya que el porcentaje de participación pasó del 68,58% de las elecciones precedentes al 52,97%. En segundo lugar, ninguna de las dos coaliciones políticas consiguió la mayoría absoluta de los votos, a causa de la presencia de un elevado número de listas electorales menores, lo que confirma uno de los males endémicos del sistema político italiano, que no se corrige ni con la previsión de mecanismos electorales de tipo mayoritario.

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2008)

Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

Los libros se reseñan como (L), las revistas nacionales aparecerán citadas por su título, a estos efectos las revistas consultadas son:

Actualidad Administrativa (AA): núms. 1-22, 2008.
Administración y Ciudadanía: núms. 2-3, vol. 2, 2007 y núms. 1-2, vol. 3, 2008.
Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic (AUTON): núms. 36-37, 2008.
Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (CCFF): núms. 54-56, 2006.
Anuario de Derecho Parlamentario (Corts): núm. 19, 2007.
Cuadernos de Derecho Público (CDP): núms. 29, 2006 y 30-31, 2007.
Civitas Europa: núm.17, 2006 y 18-19, 2007.
Documentación Administrativa (DA): núm. 273, 2005 y 274-275, 2006.
Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia (GJUE): núm. 250, 2007; 1-6, 2008.
Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo (JA): núms. 38-41, 2008.
Llengua i Dret: núms. 49-50, 2008.
Noticias de la Unión Europea: núms. 276-287, 2008.
Papeles de Economía Española: núms. 115-118, 2008.
Parlamento y Constitución: núm. 10, 2006-2007.
Perspectivas del Sistema Financiero: núms. 92-94, 2008.
Presupuesto y Gasto Público: núms. 49, 2007 y 50-53, 2008.
Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP): núms. 66-68, 2007 y 69-70, 2008.
Revista de Administración Pública (RAP): núms. 174, 2007 y 175-177, 2008.
Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP): 31, 2007 y 32, 2008.
Revista de las Cortes Generales (RCG): núms. 64-66, 2005 y 67-69, 2006.
Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE): núm. 28, vol. 11, 2007 y núms. 29-31, vol. 12, 2008.
Revista de Derecho Financiero (RDF): *no ha habido actualizaciones.*
Revista de Derecho Político (RDP): núms. 70, 2007 y 71-73, 2008.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUrb): núms. 239-246, vol. 42, 2008.
Revista de Estudios Autonómicos y Federales (REAF): núm. 6-7, 2008.
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA): núms. 305, 2007 y 306-307, 2008.
Revista Española de Ciencia Política (RECP): núms. 17, 2007 y 18-19, 2008.
Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo (REDA): núms.136, 2007 y 137-140, 2008.
Revista Española de Derecho Constitucional (REDC): núm. 81, vol. 27, 2007 y núms. 82-84, vol. 28, 2008.
Revista Española de Derecho Europeo (REDE): núms. 24, 2007 y 25-28, 2008.
Civitas. Revista española de derecho financiero (REDF): núms. 136, 2007 y 137-140, 2008.

Revista de Estudios Políticos (REP): núms. 139-142, 2008.
Revista Jurídica de Asturias (RJAst): *no ha habido actualizaciones.*
Revista Jurídica de Cataluña (RJCat): núms. 1-4, vol. 107, 2008.
Revista Jurídica de Castilla-La Mancha (RJCLM): núms. 43, 2007 y 44-45, 2008.
Revista Jurídica de Castilla y León (RJCyL): núms. 14-15 y 17, 2008.
Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana (RJCV): núms. 25-28, 2008.
Revista Jurídica de Navarra (RJNav): núm. 44, 2007.
Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED (RUNED): núms. 20, 2007 y 21-22, 2008.
Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics (RVEA): núm. 51, 2008.
Revista Vasca de Administración Pública (RVAP): núms. 78-79, 2007 y 80-82, 2008.

NOTA: Se han dejado de publicar las revistas «Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario (ADCP)» y «Revista de Estudios Autonómicos» por lo cual dejan de figurar en el presente listado.

TRATAMIENTOS GENERALES

ALAIN G-GAGNON (L)
«Més enllà de la nació unificadora: A favor del federalisme multinacional», Ed. Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), Barcelona 2008.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo
«La función de lealtad en el Estado autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 22, 2008.

ANDERSON, George *(L)*
«Federalisme: una introducció», Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 2008.

ARAGÓN REYES, Manuel
«La construcción del Estado Autonómico» *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

BIGLINO CAMPOS, M. Paloma
«Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia», *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 22, 2008.

BIGLINO CAMPOS, M. Paloma
«Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del Orden de Competencias», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 65, 2005.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel
«La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano», *Revista de Estudios autonómicos y Federales,* núm. 7, 2008.

CANALES ALIENDE, José Manuel
«El debate parlamentario sobre el modelo de Estado y de Administraciones públicas con motivo de la aprobación de la LOFAGE», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

COLLER PORTA, Francesc Xavier
«El sesgo social de las élites políticas: el caso de la España de las autonomías (1980-2005)», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 141, 2008.

DE VEGA, Pedro; CANO BUESO, Juan; PORTERO MOLINA, José Antonio y RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier
«Comisión sobre el Estado autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 21, 2008.

DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto
«–Nacionalidad histórica– y –realidad nacional–: la cuestión de la definición de Andalucía en el Estatuto de Autonomía de 2007», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 81, 2008.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán *(L)*
«¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico?», Ed. Aranzadi, Navarra 2008.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán
«¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico?: comentario a la STC 247/

2007, de 12 de diciembre, sobre el estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 84, 2008.

FOSSAS ESPADALER, Enric
«El principio dispositivo en el Estado autonómico», *Revista de Derecho Político,* núm. 71-72, 2008.

FOSSAS ESPADALER, Enric
«El principio dispositivo en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 84, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo
«El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978», *Revista de Administración pública,* núm. 175, 2008.

GARCÍA DE LA OLIVA, África y JULIANI AGUADO, Mercedes
«Bibliografía sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 66, 2005.

GARRIDO MAYOL, Vicente
«Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

GELLNER, Ernest *(L)*
«Naciones y nacionalismos», Ed. Alianza, Madrid 2008.

GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio
«Cataluña en la construcción del Estado español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen
«Los frenos al pluralismo cultural en territorios de soberanía discutida: los casos de Ceuta y Melilla», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 140, 2008.

GREER, Scott L. *(L)*
«Nationalism and Self-Government: The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia», Ed. State University of New York Press, New York 2008.

JORDA, Julien
«La nova política regional comunitària», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic,* núm. 36, 2008.

JIMÉNEZ DE PARGA I CABRERA, Manuel
«Luces y sombras del Estado de las Autonomías», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

LÓPEZ MENUDO, Francisco
«Informe Andalucía 2007» *Revista Andaluza de Administración pública,* núm. 69, 2007.

LÓPEZ NIETO, Lourdes
«Veinticinco años de consenso mayoritario en el desarrollo del Estado Autonómico», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

MARGUERITA RUSSO, Anna
«La riforma dello Statuto autonomico andaluso: i riflessi dell »emulación territorial» dal »café para todos» a la »fotocopia múltiple», *Civitas Europa,* núm. 18, 2007.

MARGUERITA RUSSO, Anna
«La riforma degli Statuti di Autonomia delle Illes Balears e di Aragon: un nuovo capitolo della »saga» riformistica dello stato autonomico. ¿España se evapora?» *Civitas Europa,* núm. 19, 2007.

MARTÍN CUBAS, Joaquín
«La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 66, 2005.

MARTÍN QUERALT, Juan Bautista
«El poder financiero en el marco constitucional del Estado de las Autonomías», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

MORENO LUZÓN, Javier *(L)*
«Construir España. Nacionalismos y procesos de nacionalización», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2008.

MURILLO DE LA CUEVA, Enrique Lucas
«De nuevo sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 78, 2007.

PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís
«El Estado de las Autonomías, a debate: una reflexión desde Cataluña», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

QUEREDA TAPIA, Ángel
«La supletoriedad del Derecho estatal en los ordenamientos autonómicos», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 45, 2008.

RIU I FORTUNY, Ramón
«Sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana», *Revista Jurídica de Catalunya,* núm. 2, 2008.

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedios
«El Estado de las autonomías antes y después de 2006», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics,* núm. 51, 2008.

SÁNCHEZ LÓPEZ, Mª Esther
«Reflexiones en torno a la reforma del sistema autonómico de financiación y, en particular, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 45, 2008.

TORNOS MAS, Joaquín
«La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas», *Revista de Estudios autonómicos y Federales,* núm. 7, 2008.

URIARTE TORREALDAY, Roberto
«Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 82, 2008.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo
«La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

ANGUITA SUSI, Alberto
«Los límites de la voluntad y el derecho a la vida: breve comentario al Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 90/2007, de 27 de febrero», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 68, 2007.

ANGUITA SUSI, Alberto
«Informe sobre la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 64, 2005.

CANOSA USERA, Raúl
«La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 20, 2007.

CORDÓN MORENO, Faustino
«La legitimación activa del comunero para actuar en juicio en interés de la Comunidad. Ley 372, III del Fuero Nuevo de Navarra (comentario a la STSJ de Navarra de 26 de junio de 2007)», *Revista Jurídica de Navarra,* núm. 44, 2007.

HERRÁIZ SERRANO, Olga
«Reflexiones en torno a algunos aspectos procedimentales de las últimas reformas estatutarias emprendidas en nuestro estado autonómico», *Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 19, 2007.

KROTENBERG VÁZQUEZ, Pablo J.
«El proceso político de aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 17, 2008.

MARTÍN CUBAS, Joaquín
«Informe de la Secretaría General en relación con la solicitud de que se reconsidere el Acuerdo de la Mesa de la Comisión Constitucional adoptado en el transcurso del debate de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, respecto a la interpretación del artículo 114.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 66, 2005.

MONTES RODRÍGUEZ, María Pilar
«Competencia legislativa de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana,* núm. 25, 2008.

MORALES ARROYO, José María
«La organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 68, 2007.

OLIVER ARAUJO, Joan
«La mayor –calidad democrática– del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma», *Revista de Derecho Político,* núm. 73, 2008.

PÉREZ ALBERDI, Reyes
«Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente: especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía», *Revista de Derecho Político,* núm. 73, 2008.

PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís
«El procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC», *Revista de Derecho Político,* núm. 71-72, 2008.

PÉREZ I SEGUÍ, Zulima
«La creación de los Consejos autonómicos de Justicia a la luz de la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 54-55, 2006.

PORRAS RAMÍREZ, José Mª *(L)*
«Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho», Ed. Civitas, Madrid 2008.

RODRÍGUEZ, Ángel
«Los derechos y deberes en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 68, 2007.

SERRA CRISTÓBAL, Rosario
«La presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos: la efectividad de las medidas de paridad adoptadas por los partidos políticos y por el legislador», *Rev. de Estudios Políticos,* núm. 141, 2008.

SERRANO RUIZ, Esther
«El Estatuto de personal del Parlamento de la Rioja», *Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 19, 2007.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José
«Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», *Teoría y Realidad constitucional,* núm. 22, 2008.

SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique
«La elaboración técnica de las leyes en las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana,* núm. 28, 2008.

VIDAL MARTÍN, Tomás
«Comentario jurisprudencial de interés autonómico: acerca de la constitucionalidad del jurado regional de valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: la STC 315/2006», *Parlamento y Constitución*, núm. 10, 2006-2007.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

AA.VV.
«La administración de justicia en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana», *Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 19, 2007.

BAUZÁ MARTORELL, Felio José
«La creación de un departamento administrativo en la comunidad autónoma de las Illes Balears», *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica,* núm. 307, 2008.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique
«La paridad electoral como finalidad disociada de las acciones positivas en favor de un sexo: comentario legislativo de interés autonómico», *Parlamento y Constitución*, núm. 10, 2006-2007.

COLOM I PASTOR, Bartomeu
«La potestad organizadora de las comunidades autónomas», *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica,* núm. 306, 2008.

EMBID IRUJO, Antonio
«Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 137, 2008.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán
«Los códigos de buen gobierno de las Administraciones públicas», *Administración y ciudadanía,* núm. 2, 2007.

SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique
«Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas: septiembre 2006-mayo 2007», *Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 19, 2007.

PADRÓS I REIG, Carlos
«La estructura administrativa para la promoción y defensa de la competencia en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 67, 2007.

RODRÍGUEZ HERRERO, Gorka
«Descentralización y participación ciudadana en la zona sur de Vitoria-Gasteiz», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 79, 2007

SALVADOR, Miquel
«Innovació institucional i capacitat de gestió a l'Administració autonòmica: el cas de la Generalitat de Catalunya», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 7, 2008.

URBANO GÓMEZ, Susana
«Revisión de oficio de los actos nulos en los territorios históricos de la comunidad autónoma del País Vasco», *Actualidad Administrativa,* núm. 21, 2008.

COMPETENCIAS

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç
«La ley catalana de servicios sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 7, 2008.

APARICIO PÉREZ, M. A. *(L)*
«Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía», Ed. Atelier, Barcelona 2008.

AVEZUELA CÁRCEL, Jesús e IVORRA ARDITE, Tomás
«La obligación de ceder suelo a la administración en las reclasificaciones de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana,* núm. 27, 2008.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción
«Las innovaciones de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio histórico de Andalucía en la ordenación urbanística de los conjuntos históricos», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 68, 2007.

BOSCH CAPDEVILA, Esteve
«El dret de tanteig i retracte en el Codi Civil de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya,* núm. 1, 2008.

CARUZ ARCOS, Eduardo
«Consideraciones del Defensor del Pueblo Andaluz sobre el Régimen de actuación de los entes instrumentales privados con ocasión de la aprobación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 68, 2007.

CARUZ ARCOS, Eduardo
«La Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía: una primera aproximación doctrinal», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 67, 2007.

CARUZ ARCOS, Eduardo
«La suspensión judicial de las Normas del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla relacionadas con la protección del conjunto histórico: comentario de los Autos de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de octubre y 12 de diciembre de 2007», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 68, 2007.

CASAR FURIO, Mª Emilia
«La Ley de patrimonio cultural valenciano de 2007», *Actualidad Administrativa,* núm. 18, 2008.

COLOMER FERRÁNDIZ, CARLOS
«El ejercicio de competencias normativas en materia fiscal en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 44, 2007.

CORTÉS BURETA, Pilar
«Algunas iniciativas parlamentarias en materia de igualdad de género en las Cortes de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 32, 2008.

DE GUERRERO MANSO, Carmen
«Las situaciones básicas y la clasificación urbanística del suelo: las adaptaciones autonómicas al nuevo contexto normativo», *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 140, 2008.

DEL CASTILLO MORA, Daniel
«El medio ambiente: derecho y competencia en el ordenamiento jurídico español y autonómico. Análisis particular del caso andaluz tras la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 69, 2007.

DEL CASTILLO MORA, Daniel
«La ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía: transmisibilidad, cotitularidad y caducidad», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 69, 2007.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel José
«El deber de edificar y las consecuencias de su incumplimiento en la Ley de suelo 2007 Incidencia sobre la legislación urbanística valenciana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 240, 2008.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, Rafael
«Consideraciones al proyecto de Ley catalana sobre centros de culto o de reunión con fines religiosos», *Actualidad Administrativa,* núm. 13, 2008.

FERNÁNDEZ-COSTALES MÚÑIZ, Javier
«La vigilancia de la salud y el respeto a los derechos del trabajador en el marco de la negociación colectiva en Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm.15, 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio
«El régimen de las competencias y de los límites de los distritos en las legislaciones nacionales y autonómicas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano
«Los centros residenciales para personas mayores, especial referencia a Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 67, 2007.

GARCÍA TRASCASAS, Ascensión
«La atención a las personas mayores dependientes en Castilla y León tras la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre», *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 15, 2008.

GÓMEZ PUERTO, Ángel B.
«Nuevo régimen jurídico para la ordenación del territorio: apuesta por los valores constitucionales de defensa del medio ambiente», *Actualidad Administrativa,* núm. 7, 2008.

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto
«Las competencias de las comunidades autónomas en materia de extranjería e inmigración y su incidencia en la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 307, 2008.

GUICHOT REINA, Emilio
«El reparto de competencias sobre protección de datos tras los nuevos Estatutos de Autonomía», *Justicia Administrativa,* núm. 39, 2008.

GUILLEM CARRAU, Javier
«Anotaciones sobre la reforma del marco competencial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 32, 2008.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo
«La Ley del Suelo de 2007, su habilitación competencial y su incidencia sobre la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 241, 2008.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael
«Marco competencial de la Generalitat en materia de empleo público y estructura y ordenación del empleo público desde la perspectiva local», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 80, 2008.

LINDE PANIAGUA, Enrique (dir.). *(L)*
«El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas», Ed. COLEX-Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2008.

LLIDÓ SILVESTRE, Joaquín
«La selección del urbanizador de la legislación valenciana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

LLISET BORRELL, Francisco
«Concepto, clases y régimen jurídico del suelo urbano no consolidado en la Ley de Urbanismo de Cataluña», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 240, 2008.

LÓPEZ ABARCA, Antonio
«La ejecución del planeamiento urbanístico en Castilla-La Mancha. La gestión indirecta: el urbanizador», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 44, 2008.

LÓPEZ ABARCA, Antonio
«La ejecución del planeamiento urbanístico en la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha. La gestión directa», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 43, 2007.

LÓPEZ SÁNCHEZ, Francisco Manuel
«Los deberes urbanísticos de conservación y rehabilitación en la legislación andaluza», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 240, 2008.

MESA VILA, Manuel
«La Ley 30/2007, de Contratos del Sector público y su influencia en el régimen de contratación de las fundaciones del sector público andaluz», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 69, 2007.

MONTÉS PENEDÉS, Vicente Luis
«Apunts sobre la propietat i les accions protectores del domini en el Codi civil de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya,* núm. 2, 2008.

NAVARRO CABALLERO, Teresa María
«El derecho de aguas de Canarias: especial consideración de los heredamiento y de las comunidades de aguas insulares», *Revista de Administración Pública,* núm. 175, 2008.

NÚÑEZ ZORRILLA, María del Carmen
«Los derechos del titular en la comunidad especial por turnos contemplada en la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales», *Revista Jurídica de Catalunya,* núm. 2, 2008.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis
«Adecuación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, al orden constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 31, 2007.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis
«Competencias estatales y autonómicas sobre la reglamentación relativa a la prevención de incendios», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 66, 2007.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis
«El medio ambiente y los nuevos Estatutos de Autonomía», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 281, 2008.

ORTIZ DE TENA, Maria del Carmen
«La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 66, 2007.

PADRÓS, Xavier
«La llei de contractes del sector públic i les competències de la Generalitat de Catalunya sobre contractació: possibilitats de desenvolupament», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

PALAU NAVARRO, José Manuel
«Principales modificaciones introducidas en la legislación urbanística valenciana (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales de gestión financiera y administrativa y de organización de la Generalitat)», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 43, 2007.

POMED SÁNCHEZ, Luis
«La potestad subvencional en el Estado autonómico», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 7, 2008.

PONCE SOLÉ, Julio
«La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la vivienda», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 7, 2008.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás Alberto
«Las competencias de protección ambiental de Castilla y León: la reforma estatutaria y las claves jurisprudenciales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 241, 2008.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca
«El Derecho civil valenciano ante la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la costumbre», *Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 19, 2007.

RENAU FAUBELL, Fernando
«La regulación urbanística de las vías pecuarias, en particular en la Comunidad Valenciana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 239, 2008.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime
«Sobre la distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 32, 2008.

RODRÍGEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia
«La ordenación y protección del medio rural en el Derecho urbanístico de Galicia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 243, 2008.

RUIZ DE LA CUESTA CASCAJARES, Rafael
«Aplicación del concepto de »Año agrícola» en la Compilación Foral de Navarra, en relación con los Arrendamientos Rústicos», *Revista Jurídica de Navarra,* núm. 44, 2007

RUIZ-RICO, Gerardo; LOZANO, Jorge y ANGUITA, Alberto *(L)*
«El nuevo estatuto de autonomía para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar», Ed. Universidad de Jaén, Jaén 2008.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo
«Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

SÁIZ ARNAIZ, Alejandro
«La competencia de los territorios históricos del País Vasco en materia de régimen electoral municipal», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 82, 2008.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo y VILLAREJO GALENDE, Helena
«La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra», *Revista Jurídica de Navarra,* núm. 44, 2007.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel
«El Plan General de Ordenación urbanística de Marbella: la superación del desgobierno organizado, normalización jurídica en integración en los planes de ordenación territorial», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José
«El Plan Andaluz de Sostenibilidad energética 2007-2013 (PASENER)», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 67, 2007.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo
«La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda», *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 31, 2007.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren
«Los bosques y el desarrollo rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 78, 2007.

TORRES MURO, Ignacio
«Las competencias autonómicas en materia de Justicia», *Justicia Administrativa,* núm. 139, 2008.

ÚBEDA TARAJANO, Francisco Eugenio
«La responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de Canarias denominada »moratoria turística»: a propósito de la STSJ Canarias 78/2008, de 7 de marzo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 242, 2008.

UGOLINO, Francesca
«Spagna: il Parlamento Basco modifica la legge di associazione, in conformità alla normativa organica. Aspetti particolari ed innovativi della legge n. 7 del 2007», *Civitas Europa,* núm. 19, 2007.

VIGUER PONT, Jordi
«Consideraciones sobre el Decreto Ley del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 243, 2008.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALMEIDA CERREDA, Marcos
«¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

ALONSO CARBAJO, Félix
«Incidencia en las funciones atribuidas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de la nueva organización introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre», *Actualidad Administrativa,* núm. 12, 2008.

BARRERE UNZUETA, María Ángeles
«La irrupción de la igualdad de género en la administración local: a propósito de la »ordenanza municipal para la igualdad de mujeres y hombres» del ayuntamiento de Tolosa», *Revista Vasca de Administración pública,* núm. 81, 2008.

CADAVAL SAMPEDRO, María y CARAMÉS VIÉITEZ, Luis Antonio
«La supramunicipalidad: organización y financiación», *Papeles de Economía Española,* núm. 115, 2008.

CALVO VÉRGEZ, Juan
«En torno a la ejecución y liquidación del presupuesto de los entes locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 307, 2008.

CUCHI DENIA, Javier Manuel
«Entes locales y deporte: el encaje de sus competencias en la dialéctica Estado-Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

DEL PINO, Eloisa y COLINO, César
«Democràcia participativa al nivell local: debats i experiències a Europa», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic,* núm. 37, 2008.

EZQUERRA HUERVA, Antonio
«Extranjería y régimen local: la inscripción de los extranjeros en el Padrón municipal de habitantes», *Revista española de Derecho Administrativo,* núm. 140, 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio
«El régimen de las competencias y de los límites de los distritos en las legislaciones nacionales y autonómicas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge
«El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional», *Revista de Administración Pública,* núm.175, 2008.

FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, GONZALO
«La capacidad de innovación jurídica de las ordenanzas municipales: especial referencia a la regulación de la vivienda tasada municipal mediante ordenanzas municipales en la Ley 2/2006 de suelo y urbanismo de la CAPV», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 80, 2008.

FERRET I JACAS, Joaquim
«La reforma de la administración local», *Revista de Administración Pública,* núm. 174, 2007.

FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique
«La contratación local en la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector público», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 70, 2008.

FONT I LLOVET, Tomàs *(L)*
«Gobierno local y Estado autonómico», Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2008.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier
«La reforma de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local para combatir la corrupción en el ámbito de la vida municipal», *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 31, 2007.

HUETE GARCÍA, María Ángeles y NAVARRO, Clemente J.
«La lógica contextual de la colaboración en la prestación de servicios municipales: análisis comparado de municipio en Estados Unidos, Noruega y España», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 307, 2008.

IBÁÑEZ PICO, Marisol
«Municipio y civismo: las ordenanzas municipales como instrumento para la convivencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 307, 2008.

MARTÍN-COBOS PUEBLA, Manuel
«Coste, transporte y residuos municipales en el ámbito comarcal andaluz», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 69, 2007.

NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana María
«Situación actual del régimen local en Extremadura», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

PEMÁN GAVÍN, Juan María
«Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana: reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís; COCCIOLO, Eliseo y EIRE DE LORENZO, José Antonio
«Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica: aproximación al »caso Marbella» y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

PÉREZ GUERRA, Raúl
«El derecho de bienes de las entidades locales», *Justicia Administrativa,* núm. 136, 2007.

PÉREZ MORENO, Alfonso
«La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 70, 2008.

PRIETO MARTÍN, Carlos
«Tipología de entidades locales y financiación», *Papeles de economía española*, núm. 115, 2008.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín María
«Selección de contratistas y adjudicación de contratos: especial referencia a la administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca
«El ámbito de regulación de la normativa municipal en materia de telefonía móvil», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 242, 2008.

RODRÍGUEZ HERRERO, Gorka y AJANGIZ, Rafael
«Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada», *Revista Española de Ciencia Política,* núm. 17, 2007.

SOCÍAS CAMACHO, Joana M.; TRIAS PRATS, Bartomeu *(L)*
«Administració institucional. Consideracions generals i règim dels ens de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears», Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2008.

SORO MATEO, Blanca
«La provincia en el contexto jurídico del siglo XXI», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

TOBES PORTILLO, Paloma y ANGOITIA GRIJALBA, Miguel
«La inversión en los planes autonómicos de cooperación local», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008.

TOSCANO GIL, Francisco y VILALTA REIXACH, Marc
«El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 70, 2008.

UBEDA TARAJANO, Francisco Eugenio
«El nuevo régimen jurídico de impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones locales por los miembros disidentes tras la stc 173/2004, de 18 de octubre», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 307, 2008.

ÚBEDA TARAJANO, Francisco Eugenio
«Régimen jurídico del ejercicio de competencias por los órganos municipales», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 78, 2007.

ZAFRA, Manuel
«Autonomía local: competencias propias y financiación incondicionada», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín
«Las relaciones intergubernamentales en el nuevo estatuto de autonomía de Andalucía», *Revista de Derecho Político,* núm. 70, 2007.

FERNÁNDEZ ALLÉS, José Joaquín; TROCELLO, María Gloria; GÓMEZ PRIETO, M. Teresa *(L)*
«Relaciones Intergubernamentales y Desarrollo Local. Bases Jurídicas para la Cooperación Iberoamericana entre Entes Territoriales», Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2008.

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ARMENGOL I FERRER, Ferran
«Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel
«La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

CASTELLÀ I ANDREU, Josep Maria
«Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

ESTOA PÉREZ, Abel
«Los procedimientos estatales y autonómicos para la notificación de ayudas de estado a la Comisión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia,* núm. 3, 2008.

GARCÍA PÉREZ, Rafael
«La Acción exterior en la fracasada reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia (2006-2007)», *Administración y ciudadanía,* núm. 1, 2008.

LLUNA TABERNER, Vicente Damián
«Implicaciones del nuevo Tratado para las regiones de la Unión Europea», *Anuario de Derecho Parlamentario,* núm. 19, 2007.

OLIVAR DE JULIÁN, José Manuel *(L)*
«Las oficinas de representación de las regiones y municipios ante la Unión Europea», Ed. Aranzadi, Pamplona 2008.

PONS RÀFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E.
«La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Tribuna Internacional* núm. 8, 2006.

PONS RÀFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E.
«La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* núm. 29, 2008.

RUIZ ROBLEDO, Agustín
«La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», *Revista de Derecho Político,* núms. 71-72, 2008.

STRUBELL I TRUETA, Miquel
«La pressió social i el català a Europa», *Llengua i Dret,* núm. 50, 2008.

VEGA LABELLA, J.I. *(L)*
«Suma de subvenciones públicas y ayudas: Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas», Ed. Bosch, Barcelona 2008.

HACIENDA

ADAME MARTÍNEZ, Francisco
«El nuevo Estatuto de Andalucía y la financiación autonómica», *Revista Andaluza de Administración Pública,* núm. 67, 2007.

ANEIROS PEREIRA, Jaime (coord.); PITA GRANDAL, Ana María *(L)*
«La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía», Ed. Marcial Pons, Madrid 2008.

ANÍBARRO PÉREZ, Susana
«Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Revista Española de Derecho Financiero,* núm. 138, 2008.

ARGENTE I GIRALT, Miquel
«Una revisión de las medidas de racionalización del gasto sanitario público aplicadas en Catalunya», *Presupuesto y Gasto Público,* núm. 49, 2007.

ARIAS ABELLÁN, María Dolores
«La ordenación jurídica de los recursos financieros en el estatuto de autonomía de Catalunya», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

ARRIETA Y MARTÍNEZ DE PISÓN, Juan
«Tributación medioambiental y financiación autonómica. El impuesto de Castilla-La Mancha sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 281, 2008.

BALLARÍN ESPUÑA, Montserrat
«El finançament dels governs locals en el nou estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

BOKOBO MOICHE, Susana
«La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los tributos medioambientales y su proyección en el impuesto de Castilla-La Mancha», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 281, 2008.

CADAVAL SAMPEDRO, María y CARAMÉS VIÉITEZ, Luis Antonio
«La supramunicipalidad: organización y financiación», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008.

CHECA GONZÁLEZ, C. *(L)*
«Propuesta para un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común, en materia de impuestos propios y cedidos», Ed. Bosch, Barcelona 2008.

COLAO MARÍN, Pedro Ángel
«El impuesto sobre almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 278, 2008.

CORDERO FERRERA, José Manuel y PIEDRAESCRITA MURILLO HUERTAS, Inés
«La participación de los municipios en los ingresos de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 53, 2008.

DE LA PEÑA AMORÓS, María del Mar
«Los principios limitan la autonomía financiera de las Comunidades autónomas», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 32, 2008.

ELÍAS MÉNDEZ, Cristina *(L)*
«La financiación en la reforma del estatuto de autonomía de Extremadura y en otros modelos autonómicos e internacionales», Ed. Dykinson, Madrid 2008.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín
«Reformas estatutarias y financiación autonómica», *Administración y Ciudadanía,* núm. 2, 2007.

GARCÍA-FRESNEDA GEA, Francisco
«El poder impositivo de los gobiernos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

MARTÍN QUERALT, Juan Bautista
«El poder financiero en el marco constitucional del Estado de las Autonomías», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núms. 54-55, 2006.

MEDINA GUERRERO, Manuel
«Financiación autonómica y control de constitucionalidad (algunas reflexiones sobre la STC 13/1007», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales,* núm. 6, 2008.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos y FERNÁNDEZ LLERA, Roberto
«Coordinación en el Estado autonómico: una agenda pendiente», *Papeles de Economía Española*, núm. 118, 2008.

PASTOR MONSÁLVEZ, José Manuel; RAYMOND BARA, José Luis; ROIG, J.L. y SERRANO MARTÍNEZ, Lorenzo
«Gasto público en educación en las comunidades autónomas. 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, núm. 118, 2008.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco M. y CORDERO FERRERA, José Manuel
«Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008.

PEÑA AMORÓS, María del Mar
«El impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera de la Región de Murcia», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 278, 2008.

PRIETO MARTÍN, Carlos
«Financiación y fondos propios de los municipios», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 305, 2007.

PRIETO MARTÍN, Carlos
«Tipología de entidades locales y financiación», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008.

RIVAS ANDRÉS, Rafael
«La autoliquidación de sucesiones y donaciones en Valencia», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana,* núm. 28, 2008.

RUIZ ALMENDRAL, Violeta
«¿Vuelta a la casilla de salida?: el concierto económico vasco a la luz del Ordenamiento Comunitario», *Revista Española de Derecho Europeo,* núm. 28, 2008.

SÁNCHEZ LÓPEZ, Mª Esther
«Reflexiones en torno a la reforma del sistema autonómico de financiación y, en particular, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* núm. 45, 2008.

TENUTA, Paolo
«Las fuentes de financiación y el impacto de los derivados en la estabilidad económico-financiera de los entes locales italianos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 306, 2008.

TOBES PORTILLO, Paloma y ANGOITIA GRIJALBA, Miguel
«La inversión en los planes autonómicos de cooperación local», *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008.

ZORNOZA PÉREZ, Juan José
«El impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el Medio Ambiente: finalidad extrafiscal y límites al poder tributario de las Comunidades Autónomas», *Noticias de la Unión Europea,* núm. 281, 2008.

LENGUAS

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier
«Políticas lingüísticas actuales en las tierras del euskera», *Llengua i Dret*, núm. 49, 2008.

CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel
«La competència en matèria de llengua pròpia en el nou Estatut», *Llengua i Dret*, núm. 49, 2008.

GELPÍ ARROYO, Cristina
«Recursos en línia per a l'aprenentatge del llenguatge jurídic en català: tipus, usuaris i accessibilitat», *Llengua i Dret*, núm. 49, 2008.

GERGEN, Thomas
«Sprachengesetzgebung in Katalonien in Geschichte und jüngster Gegenwart», *Llengua i Dret*, núm. 49, 2008.

MEZO, Josu *(L)*
«El palo y la zanahoria: política lingüística y educación en Irlanda (1922-1939) y el País Vasco (1980-1998)», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2008.

MILIAN I MASSANA, Antoni
«Los límites jurídicos existentes para la configuración del sistema lingüístico escolar del País Vasco y vías para la reforma del sistema vigente», *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 79, 2007.

MORALES MORENO, Albert
«Aspectes estilístics en la redacció de textos administratius: anàlisi comparativa dels estatuts d'autonomia de Catalunya de 1979 i de 2006», *Llengua i Dret*, núm. 49, 2008.

PIJOAN I FONT, Iu
«El dret a relacionar-se en llengua catalana amb els serveis territorials de l'AEAT a Catalunya. Situació actual i perspectives de futur», *Llengua i Dret*, núm. 50, 2008.

TEODORO I PERIS, Mercè
«La llengua a l'Estatut valencià: comentaris a les disposicions lingüístiques del nou Estatut valencià», *Llengua i Dret*, núm. 49, 2008.

STRUBELL I TRUETA, Miquel
«La pressió social i el català a Europa», *Llengua i Dret*, núm. 50, 2008.

XOSÉ INSUA, Emilio
«Entre la esperanza, el escepticismo y algunas resistencias: el idioma gallego en el sistema educativo actual», *Llengua i Dret*, núm. 50, 2008.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2008)

Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

Los libros se reseñan como (L), las revistas extranjeras aparecerán citadas por su título, a estos efectos las revistas consultadas son:

ALEMANIA

Archiv des öffentlichen Rechts (AöR): núms. 1-4, vol. 133, 2008.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR): vol. 56, 2008.
Der Staat: núms. 1-3, vol. 47, 2008.
Neue Juristische Wochenschrift (NJW): núms. 1-52 vol. 61, 2008.
Juristenzeitung (JZ): núms. 1-24, vol. 63, 2008.
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL): vol. 67, 2008.
Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP): núms. 1-8, vol. 41, 2008.
Verwaltungs Archiv (VA): núms. 1-4, vol. 99, 2008.
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV): núms. 1-3, vol. 68, 2008.

AUSTRIA

Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ):, núms. 1-24, vol. 63, 2008.

CANADÁ

Canadian Bar Review (CBR): núm. 3, vol. 86, 2008. y núm. 1-2, vol. 87, 2008.
Osgoode Hall Law Journal (Osgoode Hall L.J.): núm. 4, vol. 45, 2007 y núms. 1-4, vol. 46, 2008.
Queen's Law Journal (Queen's L.J.): núm. 1 y 2, vol. 33, 2007-2008.
Review of Constitutional Studies: núm.1, vol. 13, 2007 y núm. 2, vol.13, 2008.
University of Toronto Faculty of Law Review (U.T.Fac.L.Rev.): núm.1, vol.64, 2006; y núm. 1-2, vol.65, 2007; y núms.1-2, vol. 66, 2008.
University of Toronto Law Journal (UTLJ): núms.1-4, vol.58, 2008.

ESTADOS UNIDOS

Columbia Law Review (CLR): núms. 1-8, vol.108, 2008.
Harvard Law Review (HLR): núms. 3-8, vol.121, 2008; núms. 1-3, vol.122, 2008.
The Yale Law Journal (YALE L.J.): núms. 4-8, vol. 117, 2008. núm. 1-3, vol. 118, 2008.
Publius, the Journal of Federalism (Publius): núms. 1-4, vol. 38, 2008.

FRANCIA

L'Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA): núms. 1-17, 19-29, 32-44, 2008.
Pouvoirs: núms. 117-118, 2006. 120-122, 2007 y 123-127, 2008.

Revue du Droit Public (RDP): núms. 1-6, 2008.
Revue française d'Administration Publique (RFAP): núms. 124-125, 2007; y núm.126-128, 2008.
Revue française de Droit Administratif (RFDA): núms. 1-6, 2008.
Revue française de Droit Constitutionnel (RFDC) : núms. 73-76, 2008.
Revue française de Science Politique (RFSP): vol. 58, núms. 1-6, 2008.

ITALIA

Le Regioni: núms. 5-6, 2007 y núms. 1-5, 2008.
Le Istituzioni del federalismo: núms. 5-6, 2007 y núms. 1-3, 2008.
Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico (RTDP): núms. 1-4, 2008.
Rivista di Diritto Costituzionale (RDC): 2006 y 2007.
Quaderni Costituzionali: núm. 1-4, 2008.
Quaderni Regionali: núm. 1-2, 2008.
Diritto Pubblico: núms. 2-3, 2007; y núm. 1, 2008.
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE): núm. 1-4, 2007; y 1-4, 2008.

REINO UNIDO

Parliamentary Affairs: núms. 1-4, vol. 61, 2008.
Regional Studies: núms. 1-10, vol. 42, 2008.
Public Administration: núms. 1-4, vol. 86, 2008.

SUIZA

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI): núms. 1-10, vol. 109, 2008.

TRATAMIENTOS GENERALES

ALEMANIA

CERRINA FERONI, Ginevra
«Devolution e diritti fondamentali: il caso della libertà di religione. L'esperienza costituzionale tedesca», *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2007.

ERK, Jan *(L)*
«Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland», Ed. Routledge, London 2008.

FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di)
«Sviluppi del modello federale in Germania alla luce della revisione costituzionale di luglio 2006. Sezione monografica», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

HÄRTEL, Ines
«Föderalismusreform II», *Juristenzeitung*, vol. 63, núm. 9, 2008.

KONRAD, Kai A. *(L)*
«Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung», Frankfurt am Main 2008.

KORMANN, Joachim *(L)*
«Einheitlicher Ansprechpartner und deutscher Föderalismus», Aalfeld 2008.

PANARA, Carlo
«I poteri impliciti nel federalismo tedesco del Grundgesetz», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2008.

PANARA, Carlo
«La delimitazione delle sfere di competenza del Bund e dei Länder nella giurisprudenza del BVerfG tra "dogmi" superati ed assenza di una "teoria generale"», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

PIEROTH, Bodo
«Politischer Freiraum zur Umgestaltung des Bundesstaats», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 41, núm. 3, 2008.

REUTTER, Werner *(L)*
«Föderalismus», Parlamentarismus und Demokratie, Opladen 2008.

SCHELLER, Henrik *(L)*
«Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat», Baden Baden 2008.

SCHÖNING, Falk *(L)*
«Föderale Intervention als Instrument zur Bewahrung eines Bundesstaates», Baden Baden 2008.

ZIBBLAT, Daniel*(L)*
«Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism», Ed. Princeton University Press, Princeton 2008.

AUSTRIA

BUSSJÄGER, Peter; HEISSL, Gregor
«Nationaler Souveränitätsanspruch versus autonome Rechtsordnung?», *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 63, núm. 8, 2008.

BUSSJÄGER, Peter *(L)*
«Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus», Wien 2008.

D'ORLANDO, Elena
«La parabola del federalismo »stenza qualità»: il modello federale austriaco dall'origanaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2007.

ERK, Jan *(L)*
«Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland», Ed. Routledge, London 2008.

CANADÁ

ARONEY, Nicholas
«Democracy, community, and federalism in electoral apportionment cases: the United States, Canada, and Australia in comparative perspective», *University of Toronto Law Journal*, núm. 4, 2008.

BAKVIS, Herman y SKOGSTAD, Grace *(L)*
«Canadian Federalism. Performance, effectiveness and legitimacy», Ed. Oxford University Press, Oxford 2008.

ERK, Jan *(L)*
«Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland», Ed. Routledge, London 2008.

LE ROY, Katy *(L)*
«Legislative, executive and judicial governance in federal countries», Ed. Mc Gill-Queen's University Press, Quebec 2008.

PASSANITI, G.
«Approvata la mozione che qualifica il Québec una "nazione"», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

RIDDELL, Troy; HAUSEGGER, Lori and HENNIGAR, Matthew
«Federal judicial appointments: a look at patronage in federal appointments since 1988», *University of Toronto Law Journal*, núm. 1, 2008.

ESPAÑA

AJA, Eliseo
«La riforma dello Statuto catalano del 2006», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

ARAGÓN REYES, Manuel
«L'organizzazione istituzionale delle Comunità autonome», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

DI GENIO, Giuseppe
«Il conflicto in difesa dell'autonomia locale in Spagna: il caso Ceuta come »primera ocasión», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2008.

L. GREER, Scott *(L)*
«Nationalism and Self-Government: The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia», Ed. State University of New York Press, New York 2008.

PAVANI, Giorgia y SALVADOR CRESPO, Mayte
«La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* núm. 4, 2007.

TUR AUSINA, R.
«Spagna: stato delle autonomie e riforme statutarie», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* núm. 2, 2007.

Estados Unidos

BUSCH, Andrew E.
«Federalism and Front-loading», *Publius,* núm. 3, 2008.

CHEMERINSKY, Erwin *(L)*
«Enhancing Government: Federalism for the 21st Century». Ed. Stanford Law and Politics, Stanford 2008.

CORNTASSEL, Jeff y WITMER II, Richard C. *(L)*
«Forced Federalism: Contemporary Challenges to Indigenous Nationhood». Ed. University of Oklahoma Press, Norman 2008.

DAVIS, R. SETH
«Conditional pre-emption, commandeering, and the values of cooperative federalism: an analysis of section 216 of epact», *Columbia Law Review,* núm. 2, 2008.

DINAN, John
«The State of American Federalism 2007–2008: Resurgent State Influence in the National Policy Process and Continued State Policy Innovation», *Publius,* núm. 3, 2008.

DOGGET, James W.
«Trickel down constitutional interpretation: should federal limits on legislative conferral of standing be imported into state constitutional law?», *Columbia Law Review,* núm. 4, 2008.

FERRAIOLO, Kathleen
«State policy innovation and the Federalism implications of Direct Democracy», *Publius,* núm. 3, 2008.

JONANOVIÉ, Miodrag *(L)*
«Constitutionalizing Secession in Federal States: a Procedural Approach», Ed. Eleven International Publishing, Portland 2008.

PURCELL JR., Edward A. *(L)*
«Federalism, and the American Constitutional Enterprise: A Historical Inquiry», Yale University Press, New Haven 2008.

PURCELL, Edward A. *(L)*
«Originalism, Federalism, and the American Constitutional Enterprise: A Historical Inquiry», Yale University Press, New Haven 2008.

RUBIN, Edward L. and FEELEY, Malcolm M.
«Federalism and Interpretation», *Publius,* núm. 2, 2008.

ROBERTS, Patrick.
«Dispersed Federalism as a New Regional governance for Homeland Security», *Publius,* núm. 3, 2008.

RODRÍGUEZ, Adrian J.
«Punting on the values of federalism in the immigration arena? Valuating operation linebacker, a state and local law enforcement program along the U.S.-Mexico border», *Columbia Law Review,* núm. 5, 2008.

SCAVO, Carmine; KEARNEY, Richard C.; KILROY, Richard J.
«Challenges to federalism: homeland security and disaster response», *Publius,* núm. 1, 2008.

STORING, Herbert J. *(L)*
«The Complete Anti-Federalist», University of Chicago Press, Chicago 2008.

WATTS, Ronald *(L)*
«Comparing Federal Systems», Ed. Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston 2008.

FRANCIA

AA.VV. *(L)*
«Code général des collectivités territoriales 2008», Berger-Levrault 2008.

AA.VV. *(L)*
«La décentralisation et la démocratisation locale dans le monde (Premier Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis 2008)», Ed. L'Harmattan, Cités et Gouvernements Locaux Unis 2008.

BARELLA, Xavier
«La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée», *L'Actualité Juridique,* núm. 29, 2008.

BAZOCHE, M. *(L)*
«Département ou région? Les réformes territoriales de Fénelon à Jacques Attali», Ed. L'Harmattan, 2008.

BOEUF, J.-L. y MAGNAN, M.
«Les collectivités territoriales et la décentralisation», 4e édition, *La Documentation française,* 2008.

CAILLE, Pierre-Olivier
«L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif,* núm. 34, 2008.

CHAVRIER, Géraldine
«Quel avenir pour la région dans l'organisation territoriale française?», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif,* núm. 30, 2008.

DELAMARRE, A., y LACOUR, C. *(L)*
«40 ans d'aménagement du territoire», Ed. La documentation française, 2008.

MAETZ, Olivier
«Les collectivités territoriales peuvent-elles se prévaloir du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme?», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif,* núm. 11, 2008.

MARCOU, G., y WOLLMANN, H. *(L)*
«Annuaire 2008 des collectivités locales. Où en est la gestion locale?», Centre National de la Recherche Scientifique, 2008.

MARCOU, Gérard
«Le bilan en demi-teinte de l'Acte II. Décentraliser plus ou décentraliser mieux?», *Revue Française de Droit Administratif,* núm. 2, 2008.

MARCOU, Gérard
«Les paradoxes de la région», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif,* núm. 30, 2008.

MARTINS, Daniel
«Les modes de scrutin des élections locales dans les vingt-sept États membres de l'Union européenne», *Revue française de Droit Constitutionnel,* núm. 74, 2008.

PREMAT, Christophe
«Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et el Allemagne», *Revue française de Science Politique,* núm. 2, 2008.

PONTHOREAU, Marie-Claire
«Identité constitutionnelle et clause européenne d'identité nationale. L'Europe à l'épreuve des identités constitutionnelles nationales», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* núm. 4, 2007.

RASÉRA, M. *(L)*
«La responsabilité du gestionnaire public local (Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la Chambre régionale des comptes de Bretagne)», Presses Universitaires de Rennes, 2008.

SUBRA DE BIEUSSES, Pierre
«Un Etat unitaire ultra-fédéral», *Pouvoirs,* núm. 124, 2008.

TULARD, M.J. *(L)*
«La région», L.G.D.J., 2008.

VERPEAUX, M. *(L)*
«Droit des collectivités territoriales», Presses Universitaires de France, Paris 2008.

ITALIA

AA.VV. *(L)*
«Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme (Omaggio degli allievi a Sabino Cassese)», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

AA.VV.
«Riflessioni sulle sentenze della Corte costituzionale 303 del 2003 e 14 del 2004, ricordando Carlo Mezzanotte», *Le Regioni*, núm. 4-5, 2008.

ANZON DEMMIG, Adele
«Quale regionalismo differenziato?», *Le Instituzioni del Federalismo*, núm.1, 2008.

BERCOVICI, Gilberto
«Parabole e ricorrenze del federalismo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2008.

BIN, Roberto
«Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm.1, 2008.

BIN, Roberto
«... e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni», *Le Regioni*, núm. 2, 2008.

BONFIGLIO, Salvatore
«Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle autonomie territoriali?», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2007.

BUOSO, Elena
«Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti», *Le Regioni*, núm.1, 2008.

CARLONI, Enrico
«Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm.1, 2008.

CHESSA, Omar y PINNA, Pietro (Coord.) *(L)*
«La riforma della regione speciale», Ed. G. Giappicchelli, Turín 2008.

CIARDO, Carlo
«Concorrenza amministrata e federalismo sanitario. Confronto fra NHS e SSN», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm.1, 2008.

CIARLO, Pietro y BETZU, Marco
«Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm.1, 2008.

CIOLLI, Ines
«Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano», *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2007.

CONTI, Gian Luca *(L)*
«Le dimensioni costituzionali del governo del territorio». Ed. Dott A.Giuffre Editore, Milano 2008

D'ATENA, Antonio *(L)*
«I cantieri del federalismo in Europa», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

D'ATENA, Antonio *(L)*
«Regionalismo e sovranazionalità», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

DEMMIG, Adele Anzon *(L)*
«I poteri delle Regioni (Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo)», Ed. G. Giappicchelli, Turín 2008.

DEMMIG, Adele Anzon
«Quale "regionalismo differenziato"?», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

DI COSIMO, Giovanni
«Sui contenuti del regionalismo differenziato», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

DI GIOVINE, Alfonso y MASTROMARINO, Anna *(L)*
«Il regionalismo italiano in cerca di riforme», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

DI PANGRAZIO, Giovanni y POLITI, Fabrizio *(L)*
«Lineamenti di diritto regionale e degli enti locali», Ed. G. Giappicchelli, Turín 2008.

DOMENICHELLI, Vittorio (L)
«La società »pubblica» tra diritto privato e diritto amministrativo. (Atti del Convegno, Padova, 8 giugno 2007)», Ed. Cedam, Padua 2008.

FERRARI, Giuseppe Franco y SACERDOTI, Giorgio
«Verso una Confederazione europea: marcia indietro o slancio per il futuro», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

FLORENZANO, Damiano *(L)*
«Le società delle amministrazioni regionali e locali. L'art. 13 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223», Ed. Cedam, Padua 2008.

FONTANELLI, Filippo y MARTINICO, Giuseppe
«Alla ricerca della coerenza: le tecniche del "dialogo nascosto" fra i giudici nell'ordinamento costituzionale multi-livello», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 2008.

GALLIANI, Davide
«Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora "speciali"?», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2008.

GEROTTO, Sergio
«La riforma del federalismo svizzero: brevi note sulla nuova disciplina delle sovvenzioni pubbliche in materia ambientale», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2008.

LOGROSCINO, Pierdomenico
«Differenze e coesione tra Costituzione e politica costituzionale: il problema delle diseguaglianze regionali», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2008.

LUTHER, Jörg
«Constituzionalismo e regionalismo europeo», *Le Regioni*, núm. 6, 2007.

MATTIONI, Angelo
«L'equità come correttivo dell'eguaglianza. Il ruolo delle autonomie territoriali», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2008.

MERLONI, Francesco
«Ragionando sui rifiuti campani e dintorni: Stato e Regioni tra la continua emergenza e l'impossibile normalità», *Le Regioni*, núm. 6, 2007.

MURARO, Gilberto
«Federalismo e solidarietà», *Quaderni Regionali*, núm.1, 2008.

OLIVETTI RASON, Nino
«Le fédéralisme dans tous ses états: Gouvernance, identité et méthodologie», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2007.

PARIS, Davide
«Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà», *Le Regioni*, núm. 6, 2007.

ROLLA, Giancarlo *(L)*
«L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

ROSINI, Monica
«"Armonia" o "armonie" con la Costituzione?», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

RUGGERI, Antonio
«La "specializzazione" dell'autonomia regionale: *se*, *come*, e nei riguardi di *chi* farvi luogo», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

RUGGIU, Ilenia
«Il "ritorno" del principio di competenza?», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

SCHEFOLD, Dian
«Federalismo, regionalismo e la riforma del federalismo tedesco», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm.1, 2007.

URSI, Riccardo
«La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana», *Le Regioni,* núm. 5, 2007.

VENTURA, S. *(L)*
«Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa», *Bolonia:* Ed. Il Mulino, Bolonia 2008.

VESPERINI, Giulio
«Le autonomie locali nello Stato regionale», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

VIOLINI, Lorenza
«Regionalismo differenciato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm.1, 2008.

VOLPI, Mauro
«Enti territoriali, forma di governo e sistema elettorali: estensione e limiti dell'autonomia», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

ZIBBLAT, Daniel *(L)*
«Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism». Ed. Princeton University Press, Princeton 2008.

Reino Unido

GREER, Scott L. *(L)*
«Nationalism and Self-Government: The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia».Ed. State University of New York Press, New York 2008.

McALLISTER, Laura
«Devolution and electoral politics» and »Beyond devolution and decentralisation, building regional capacity in Wales and Brittany», *Public Administration*, núm. 2, 2008.

PAROLARI, Sara *(L)*
«Il regionalismo inglese: the dark side of devolution», Ed. Cedam, Padua 2008.

PENNICINO, Sara
«Il Northern Ireland (St. Andrews Agreement) *Act 2006*: una nuova chance per la *devolution* nordirlandese», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

TORRE, A.
«Il terzo voto della *devolution* in Scozia e in Galles», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2007.

Suiza

ERK, Jan *(L)*
«Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland». », Ed. Routledge, London 2008.

Otros Países

BASSU, Carla
«I diritti dei bambini aborigeni nel *Commonwealth* of Australia. Un caso di federalismo paternalista», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* núm. 4, 2007.

DETAIS, Julien
«La constitution de la Serbie-et-Monténégro. De l'unité au démembrement de la fédération», *Revue du Droit Public*, núm. 1, 2008.

LONGO, Erik
«Dalla Corte di Lussemburgo una rilettura del federalismo belga», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2008.

MAZZA, Mauro
«Il diritto degli Enti territoriali in Polonia», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2008.

SCHLEIN, Maria Paola Viviani y GEROTTO, Sergio (a cura di)
«Nuove tendenze del federalismo europeo? La riforma del federalismo elvetico. Sezione monografica», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2008.

VERDUSSEN, Marc
«Il federalismo asimmetrico in Belgio», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

ALEMANIA

APPEL, Ivo; EIFERT, Martin
«Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 67.

CLASSEN, Claus Dieter; BIAGGINI, Giovanni
«Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 67.

FISCHER-LESCANO, Andreas
«Transnationales Verwaltungsrecht: Privatverwaltungsrecht, Verbandsklage und Kollisionsrecht nach der Arhus-Konvention», *Juristenzeitung*, vol. 63, núm. 8, 2008.

FOLKE SCHUPPERT, Gunnar
«Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel. Von Planung über Steuerung zu Governance?», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 133, núm. 1, 2008.

NOLTE, Georg; POSCHER, Ralf
«Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 67.

CANADÁ

GAGNON, Alain-G *(L)*
«D'un référendum à l'autre: le Québec face à son destin», Ed. Les Presses de l'Université Laval, Quebec 2008.

ESPAÑA

GAMBINO, Silvio *(L)*
«Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

SILEONI, S.
«Spagna: Scioglimento di partiti illegali e candidature comunali e regionali», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

FRANCIA

DEGRON, Robin
«Le groupement européen de coopération territoriale: consécration des eurorégions?», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2008.

DICOSOLA, M.
«Approvata la legge costituzionale sulle modalità di elezione delle Assemblee deliberanti della Nuova Caledonia e delle Province», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2007.

GUISELIN, Emmanuel-Pie
«La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie: entre respect des particularismes et primat majoritaire», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 1, 2008.

ORAISON, André
«Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin», *Revue du Droit Public*, núm. 1, 2008.

VERPEAUX, Michel
«Les institutions régionales, entre mimétisme et innovation», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 30, 2008.

ITALIA

AA.VV.
«Riflessioni sulle sentenze della Corte costituzionale 303 del 2003 e 14 del 2004, ricordando Carlo Mezzanotte», *Le Regioni*, núms. 4-5, 2008.

AA.VV.
«Studio della Commissione per il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee Legislative regionali», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2008.

ALLEGRETTI, Umberto
«Sulla convocazione per decreto-legge in un'unica data delle elezioni nazionali e locali», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2008.

ARAGÓN REYES, Manuel
«L'organizzazione istituzionale delle Comunità autonome», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

BASTIANIN, Elena
«La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1 suplemento, 2008.

BASTIANIN, Elena
«La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario», *Le instituzioni del federalismo*, núm. 1 suplemento, 2008.

BONFIGLIO, Salvatore
«Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle autonomie territoriali?», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2007.

CARDONE, Andrea
«Il modello dell'*amministrazione comune* delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.re.com», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2007.

CARETTI, Paolo
«Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

CATELANI, Elisabetta (Coord.)
«L'attuazione statutaria delle regioni», Ed. G. Giappicchelli, Turín 2008.

CATELANI, E. y CHELI, E. (Coord.) *(L)*
«I principi negli statuti regionali», Ed. Il Mulino, Bolonia 2008.

CHESSA, Omar
«Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

CIOLLI, Ines
«Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano», *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2007.

COSULICH, Matteo *(L)*
«Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali», Ed. Cedam, Padua 2008.

CREPALDI, Gabriella *(L)*
«La potestà regolamentare nell'esperienza regionale», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

D'ATENA, Antonio *(L)*
«I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

DEMURO, Gianmario
«Invalidità del referendum e promulgazione della legge statutaria», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

DE GÖTZEN, Sandro
«La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, núm. 2, 2008.

DE MICHELE, Annamaria
«La potestà legislativa delle Regioni in materia di contratti pubblici dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 401 e n. 431 del 2007», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5 suplemento, 2007.

DE GÖTZEN, Sandro
«La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, núm. 2, 2008.

DE MICHELE, Annamaria
«La potestà legislativa delle Regioni in materia di contratti pubblici dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 401 e n. 431 del 2007», *Le instituzioni del federalismo*, núm. 5 suplemento, 2007.

FERRARO, Luigi
«La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2007.

FLORIDIA, Antonio
«La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2007.

GAMBINO, Silvio *(L)*
«Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

GORLANI, Mario
«Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

IANNUZZI, Antonio *(L)*
«I regolamenti regionali», Ed. G. Giappicchelli, Turín 2008.

PAJNO, Simone
«La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

PANZERI, Lino
«L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

PARISI, Stefania
«Il "posto" delle fonti locali nel sistema», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

PIZZANELLI, Giovanna
«Alcune note di commento alla legge regionale Toscana cha promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali», *Le Instituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

ROMANO, Francesco
«Strumenti automatici per le Assemblee Legislative regionali: tra valutazione e partecipazione», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2008.

TRABUCCO, Fabio Ratto
«Sulle presunta incostituzionalità del *quorum* della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali *ex* art. 132 Cost.», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2007.

TROILO, Silvio y GORLANI, Mario *(L)*
«Il nuovo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni» Ed. Giuffrè, Milán 2008.

VIPIANA, Patrizia *(L)*
«Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano» Ed. Cedam, Padua 2008.

VOLTAN, Anna
«La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna», *Le Instituzioni del Federalismo*, núm. 1 suplemento, 2008.

Suiza

HÄBERLE, Peter
«Neueste Schweizer Kantonsverfassungen – eine Einführung mit Dokumentationen», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 56.

HAUSER, Matthias; JAAG, Tobias
«Zulässigkeit direkter Quoren bei Kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 2, 2008.

KELLER, Helen; LANTER, Markus; FISCHER, Andreas
«Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 3, 2008.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

ALEMANIA

ADAM, Christian; BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph
«Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung», *Verwaltungs Archiv*, vol. 99, núm. 2, 2008.

EPPING, Volker
«Verwaltungsreform als Verwaltungsaufgabe, Akteure, Mechanismen, Instrumente – Hochschulverwaltung –», *Verwaltungs Archiv*, vol. 99, núm. 3, 2008.

HOLTKAMP, Lars
«Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen», *Verwaltungs Archiv*, vol. 99, núm. 2, 2008.

SCHLIESKY, Utz
«Verwaltungsreform als Aufgabe – Das Beispiel Landesverwaltung», *Verwaltungs Archiv*, vol. 99, núm. 3, 2008.

ITALIA

URSI, Riccardo
«La dirigenza regionale: il caso della Regione siciliana», *Le Regioni,* núm. 5, 2007.

RUGGERI, Antonio
«La specializzazione dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo», *Le Instituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

MATTIONI, Angelo
«L'equità come correttivo dell'eguaglianza. Il ruolo delle autonomie territoriali», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2008.

REINO UNIDO

PEARCE, Graham; MAWSON, John and AYRES, Sarah
«Regional governance in England: a changing role for the government's regional offices?», *Public Administration*, núm. 2, 2008.

SUIZA

BIAGGINI, Giovanni
«Vertragszwang' im kooperativen Föderalismus: Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 7, 2008.

COMPETENCIAS

ALEMANIA

STARCK, Christian
«Kurzbeitrag: Deutsche Nationalakademie und verfassungsrechtliche Kompetenzordnung», *Juristenzeitung*, vol. 63, núm. 2, 2008.

AUSTRIA

BERGER, Astrid *(L)*
«Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung», Wien 2008.

FRANCIA

COLLOT, Pierre-Alain
«La décentralisation culturelle», *Revue du Droit Public*, núm. 2, 2008.

JÉGOUZO, Yves
«Le logement social entre solidarité, décentralisation, service public et concurrence», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 10, 2008.

TURPIN, Dominique
«Les nouvelles compétences des régions», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 30, 2008.

ITALIA

BANCHERO, Anna
«I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito dei servizi alla persona: dalla tutela della salute alla protezione sociale», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2008.

BASEGGIO, Carlo
«Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2007.

BESSI, Demis
«Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5, 2007.

CAFARI PANICO, Ruggiero
«I limiti dell'autonomia impositiva delle Regioni: la parola passa dalla Corte costituzionale alla Corte di giustizia», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2008.

CASALE, Giuseppe
«Aspetti finanziari e funzionali della normativa statale e regionale sulla disabilità», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2008.

CIARDO, Carlo
«Concorrenza amministrata e federalismo sanitario. Confronto fra NHS e SSN», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2008.

COCCONI, Monica
«Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

CUDIA, Chiara
«La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato», *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2008.

CUOCOLO, Lorenzo
«I rapporti Stato-Regioni in materia farmaceutica, tra diritti costituzionali e contenimiento della spesa», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2008.

CURSANO, Roberto
«Lo Spoils System nelle aziende sanitarie e nelle amministrazioni regionali alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2008.

D'ATENA, Antonio
«Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti», *Le Regioni*, núm. 4-5, 2008.

DE GÖTZEN, Sandro
«La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, núm. 2, 2008.

DE MARTIN, Gian Candido; COCOZZA, Antonio, y PORROTTO, Giorgio (Coord.) (L)
«Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale», Padua: Ed. Cedam, Padua 2008.

MABELLINI, Stefania *(L)*
«„Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

MANCINI, Marco
«I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e preferenza in multilevel system of government», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

MANZELLA, Andrea
«Per una "costituzione sportiva" multilivello», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2008.

MASSERA, Alberto
«Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale», *Diritto Pubblico*, núm. 1, 2008.

PALERMO, Francesco
«Il nuovo riparto delle competenze legislative nell'ordinamento federale tedesco, tra retorica ed effettività», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

PARIS, Davide
«Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà», *Le Regioni*, núm. 6, 2007.

POLLICINO, Oreste y SCIARABBA, Vincenzo
«I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in prospettiva comparata», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2007.

ROLLA, Giancarlo y CECCHERINI, Eleonora
«Il riconoscimento delle diversità culturale e linguistiche nell'ordinamento costituzionale europeo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2007.

SCIULLO, Girolamo
«Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2008.

TROJSI, Anna
«Lavoro pubblico regionale: storia e regole», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2007.

VENTURI, A.
«La –tutella della concorrenza–: da valore materia a materia valore. La Corte conferma il riparto Stato-regioni operato dal codice De Lise», *Le Regioni*, núm. 2, 2008.

VIVALDI, Elena *(L)*
«I servizi sociali e le Regioni», *Turín:* Ed. G. Giappicchelli, Turín 2008.

Suiza

THIEBAUD, Alain
«Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger nach Massgabe der neuen Zürcher Kantonsverfassung», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 10, 2008.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Alemania

OHNO, Tatsuji
«Selbstverwaltung, Selbstregierung und Freiheit», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 56.

SCHEFOLD, Dian
«I comuni tedeschi e la globalizzazione», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

España

ZIMMERMAN, Joseph F.
«Nationalism and Self-government: the Politics of autonomy in Scotland and Catalonia, by Scott Geer», *Publius*, núm. 2, 2008.

Estados Unidos

HELLER, Michael; HILLS, Rick
«Land assembly districts», *Harvard Law Review*, núm. 6, 2008.

HELLER, Michael; HILLS, Rick
«A federal administrative approach to redistricting reform», *Harvard Law Review*, núm. 7, 2008.

Francia

ALLEMAND, Roselyne
«Les modalités du contrôle administratif des actes locaux dans six États de l'Union Européenne», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2008.

COLMOU, Y.
«Les collectivites locales: un autre modele», *Pouvoirs*, núm. 117, 2006.

POPESCU, Corneliu-Liviu
«Les requêtes devant le Conseil de l'Europe alléguant des violations de la Charte européenne de l'autonomie locale», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 44, 2008.

VOLÉRY, Ingrid
«Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. Le cas d'un Contrat éducatif local», *Revue française de Science Politique*, núm. 5, 2008.

ZILLER, Jacques
«The Delocalisation Issue in France and in a European Union Perspective», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

ITALIA

ALBER, Elisabeth y PAROLARI, Sara
«Cooperazione inter- e sovracomunale in Tirolo, Alto Adige e Trentino: il caso della pianificazione urbanistica», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

BOSCHETTI, Barbara
«Enti locali e iniziativa economica», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

CARROZZA, Paolo
«Per un diritto costituzionale delle autonomie locali», *Rivista di Diritto Costituzionale*, núm. 2007.

CORPACI, Alfredo
«Sui nuovi poteri dei Sindaci in materia di sicurezza: un rafforzamento delle autonomie locali?, *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

CUOCOLO, Lorenzo
«I servizi pubblici locali nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

FLOGAITIS, Spyridon
«The Economic Activity of Local Authorities Outside Their Administrative Circumscription», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

LEOTTA, Francesca
«L'autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali al vaglio della Corte costituzionale: i vincoli posti dalla legge finanziaria 2006 alle indennità di carica dei titolari degli organi politici regionali ed alle spese per il personale degli enti territoriali e del servizio sanitario», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

MANCINI, Marco
«I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e "preferenza" in un multilevel system of government», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

MERLONI, Francesco
«Riflessioni sull»autonomia normativa degli enti locali», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

PARISI, Stefania
«Il "posto" delle fonti locali nel sistema», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

PITRUZZELLA, Giovanni
«Quali poteri normativi per l'autonomia locale?», *Le Regioni*, núm. 1, 2008.

QUADROS DE MAGALHAES, José Luis
«Autonomia municipale e bilancio partecipativo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2008.

ROLLA, Giancarlo *(L)*
«L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali», Ed. Giuffré, Milán 2008.

TOSCANO, Attilio L. M.
«Sulla revoca degli Assessori comunali e provinciali», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2008.

TROJSI, Anna
«Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa», Le Regioni, núm. 2, 2008.

VESPERINI, Giulio
«Le autonomie locali nello Stato regionale», *Le Regioni*, núm. 5, 2007.

Reino Unido

WEST, Karen
«The comparative study of local government and politics: overview and synthesis», *Public Administration*, núm. 3, 2008.

GOLDSMITH, Michael
«Explaining local government: local government in Britain since 1800», *Public administration*, núm. 3, 2008.

ZIMMERMAN, Joseph F.
«Nationalism and Self-government: the Politics of autonomy in Scotland and Catalonia, by Scott Geer», *Publius*, núm. 2, 2008.

España

ZIMMERMAN, Joseph F.
«Nationalism and Self-government: the Politics of autonomy in Scotland and Catalonia, by Scott Geer», *Publius*, núm. 2, 2008.

Suiza

SCHAUB, Martin
«Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 5, 2008.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Italia

AGOSTA, Stefano *(L)*
«La leale collaborazione tra Stato e Regioni», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

BENELLI, Filippo y MAINARDIS, Cesare
«La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze», *Le Regioni*, núm. 6, 2007.

BIN, Roberto
«Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government*», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2007.

PAPA, Stefano *(L)*
«La sussidiarieta' alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale», Ed. Giuffrè, Milán 2008.

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

Alemania

BROSS, Siegfried
«Überlegungen zur europäischen Staatswerdung», *Juristenzeitung*, vol. 63, núm. 5, 2008.

GRÄVE, Anja *(L)*
«Einwirkungen von Rechtshandlungen der EU auf die Länderkompetenzen», Baden Baden 2008.

HAJTE, Armin; KINDT, Anne
«Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 61, núm. 25, 2008.

HUBER, Peter M.
«Die gleiche Freiheit der Unionsbürger – Zu den unterschiedlichen Perspektiven von unionalem und nationalem Recht», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 68, núm. 2, 2008.

JAHN, Joachim
«Europarichter überziehen ihre Kompetenzen», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 61, núm. 25, 2008.

España

AZPITARTE, Miguel
«Europäisches Spanien: Widerstreitende Meinung im europäischen Verfassungsdiskurs», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 56.

ROCA, David
«La Catalogne : l'accés d'une entité infra-étatique aux juridictions communautaires», *Revue du Droit Public*, núm. 2, 2008.

Francia

DREGON, Robin
«Le groupement européen de coopération territoriale: consécration des eurorégions?», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2008.

Italia

BRUNETTI, Leonardo
«La disciplina degli »aiuti regionali» nel diritto comunitario: nuovi Orientamenti della Commissione europea, Regolamento (CE) n. 1628/2006 e »Carte regionali», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

DIVERIO, Davide
«Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2007.

FERRARI, Giuseppe Franco y SACERDOTI, Giorgio
«Verso una Confederazione europea: marcia indietro o slancio per il futuro», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

Suiza

HETTICH, Peter
«Sicherung der Grundversorgung bei vollständiger Deregulierung – Ein Beitrag zur bevorstehenden Aufhebung des Postmonopols in der Schweiz und in der EU», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 12, 2008.

HACIENDA

Alemania

BAUS, Ralf Thomas *(L)*
«Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland», Baden Baden, 2008.

BOFINGER, Peter *(L)*
«Zukunftsfähige Finanzpolitik», Berlin 2008.

BOSCH, Núria y DURAN, Josep Mª *(L)*
«Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada», Ed. Edward Elgar Publishing Ltd., Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance Series, London 2008.

KITTERER, Wolfgang *(L)*
«Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus», Baden Baden 2008.

PÜNDER, Hermann
«Das neue öffentliche Finanz- und Verwaltungsmanagement – Outputsteuerung, Budgetierung, Doppik und Controlling: Analyse der Erfordernisse einer sowohl effektiven und effizienten als auch demokratisch legitimierten Aufgabenerfüllung», *Verwaltungs Archiv*, vol. 99, núm. 1, 2008.

ZIMMERMANN, Horst *(L)*
«Die Finanzierung des deutschen Föderalismus», Baden Baden 2008.

Canadá

BOSCH, Núria y DURAN, Josep Mª *(L)*
«Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada»,

Ed. Edward Elgar Publishing Ltd., Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance Series, London 2008.

PICIOCCHI, Pietro
«Le relazioni finanziarie intergovernative in Canada: tra regole costituzionali e prassi cooperative», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

ESPAÑA

BOSCH, Núria y DURAN, Josep Mª *(L)*
«Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada», Ed. Edward Elgar Publishing Ltd., Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance Series, London 2008.

ITALIA

BRANCASI, Antonio
«La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione», *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2007.

CAFARI PANICO, Ruggiero
«I limiti dell'autonomia impositiva delle Regioni: la parola passa dalla Corte costituzionale alla Corte di giustizia», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2008.

CASALE, Giuseppe
«Aspetti finanziari e funzionali della normativa statale e regionale sulla disabilità», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2008.

DAMIANI, Paolo
«Quali novità per le finanziarie regionali?», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2008.

FACURY SCAFF, Fernando
«La dimensione finanziaria del federalismo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2008.

FALCON, Giandomenico
«Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale», *Le Regioni*, núm. 4-5, 2008.

INNOCENTI, Elena
«Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

MAHON, Pascal
«Il quadro generale della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 1, 2008.

PERAZZELLI, Stefano
«Il caso della "tassa sul tubo" tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 6, 2007.

PIN, Andrea
«Il federalismo fiscale italiano si costruisce anche a Strasburgo», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2008.

SUIZA

FREITAG, Markus; VATTER, Adrian
«Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments: evidence from the Swiss Federal System», *Publius*, núm. 2, 2008.

LENGUAS

ESPAÑA

HÄBERLE, Peter
«Juristische Kultur in Katalonien», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 56.

CANADÁ

PENNICINO, Sara
«I diritti linguistici degli aborigeni canadesi», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 3, 2007.

FRANCIA

FORNEROD, Anne
«La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2008.

LAVIALLE, Christian
«Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2008.

STAUB, Materne
«Le bilinguisme électoral d'Alsace-Moselle», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 6, 2008.

ITALIA

RATTO TRABUCCO, Fabio
«La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la "valorizzazione" degli idiomi regionali e locali», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

ROLLA, Giancarlo y CECCHERINI, Eleonora
«Il riconoscimento delle diversità culturale e linguistiche nell'ordinamento costituzionale europeo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2, 2007.

TRABUCCO, Fabio Ratto
«La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione per la "valorizzazione" degli idiomi regionali e locali», *Le Regioni*, núm. 3, 2008.

SUIZA

SAVOLDELLI, Marco
«Die Amtssprachenregelung nach dem neuen Sprachgesetz des Bundes. Ihre Bedeutung für das öffentliche Prozessrecht», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 109, núm. 9, 2008.

OTROS PAÍSES

ARZOZ, Xabier (ed.). *(L)*
«Respecting Linguistic Diversity in the European Union (Studies in World Language Problems)», Ed. John Benjamins Publishing Company, Amsterdam 2008.

Canarias
JOSÉ SUAY RINCÓN,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Cantabria
LUIS MARTÍN REBOLLO,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria

Castilla y León
TOMÁS QUINTANA LÓPEZ,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de León

Castilla-La Mancha
FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Castilla-La Mancha

Cataluña
JOAN VINTRÓ CASTELLS,
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Comunidad Valenciana
LLUÍS AGUILÓ,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Valencia

Extremadura
MARCOS CRIADO DE DIEGO,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura

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

Islas Baleares
MARIA BALLESTER CARDELL,
Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de las Islas Baleares

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

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

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

Navarra
MARTÍN Mª RAZQUIN LIZARRAGA,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra

País Vasco
JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad del País Vasco

Ceuta y Melilla
GERARDO RUIZ-RICO,
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Jaén

DIRECTOR: JOAQUÍN TORNOS MAS

El artículo firmado por cada autor ha sido discutido conjuntamente por todos los participantes en el Informe.

2006

El Informe de las Comunidades Autónomas 2008 r
todas las normas y actos institucionales de las die
Comunidades Autónomas producidos durante e
así como las normas del Estado y de la Comu
Europea de interés autonómico, y las Sentenci
Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo re
en el ámbito de las CCAA. Además, contiene una v
ción de toda esa actividad, realizada por profeso
Derecho Constitucional, Administrativo, Financ
Ciencia Política de diversas Universidades.

El Informe *ha sido encargado por las siguiente*
Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA, Consejería de la Presidencia

ARAGÓN, Vicepresidencia

CANARIAS, Presidencia

CANTABRIA, Consejería de Presidencia, Orden
del Territorio y Urbanismo

CASTILLA Y LEÓN, Consejería de la Presidencia

CASTILLA-LA MANCHA, Consejería de Administraciones
Públicas

CATALUÑA, Instituto de Estudios Autonómi

EXTREMADURA, Presidencia

GALICIA, Consejería de Presidencia,
Administración Pública y Justici

ISLAS BALEARES, Presidencia

MADRID, Consejería de Presidencia

MURCIA, Consejería de Presidencia

NAVARRA, Departamento de Presidencia, J
e Interior

PAÍS VASCO, Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR
MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249
08008 Barcelon
Tel.: (93) 487 39
Fax.: (93) 488 19

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLIC