

## II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

*Eliseo Aja*

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

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

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

#### **La reforma de varios estatutos de autonomía**

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

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

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

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

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

### Las leyes orgánicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La *Ley Orgánica 8/2007 sobre la financiación de los partidos políticos* viene a sustituir a la anterior Ley de 1987, por la idea general de que la normativa actual no garantiza la suficiencia, la regularidad y la transparencia de la actividad económica de los partidos. La Ley pretende establecer un sistema mixto de financiación pública y privada, dotándose con medios de fiscalización que aseguren una aportación positiva de la financiación partidista a la democracia.

Los medios públicos son las subvenciones electorales, que regulan las normas sobre las elecciones, las subvenciones que regula la presente ley, las especiales que se puedan arbitrar en los casos de referendos y las aportaciones que puedan realizar los grupos parlamentarios. La asignación de las subvenciones de la ley tomará en cuenta, en una tercera parte, el número de escaños y el número de votos significará los otros dos tercios de la consignación presupuestaria.

La financiación privada se puede realizar mediante las cuotas y aportaciones de los afiliados, los productos de las actividades propias del partido político y el rendimiento de su patrimonio, las donaciones que perciban, los créditos que conierten y las herencias y legados que reciban. Las donaciones privadas tienen límites, entre los que destacan la prohibición de realizarlos por empresas que presten servicios o realicen obras para las administraciones públicas, la prohibición de donaciones anónimas y el máximo de 100.000 euros anuales procedentes de una misma persona física o jurídica. Se admiten las donaciones de personas extranjeras pero no de gobiernos u organismos públicos.

La Ley contiene un régimen tributario de los partidos políticos así como el aplicable a las donaciones efectuadas por personas físicas y jurídicas, y establece en

su última parte los medios de control, interno y externo, que corresponde principalmente al Tribunal de Cuentas, incluyendo un régimen sancionador.

La Ley explicita que también las comunidades autónomas pueden otorgar subvenciones a los partidos con representación parlamentaria, tomando en cuenta los escaños y los votos obtenidos por cada uno. Si se profundizase la óptica competencial, probablemente se trataría de aplicar el principio de homogeneidad institucional, de modo que los parlamentos autonómicos puede legislar para el ámbito de la CA siguiendo los mismos principios que utiliza la ley estatal.

*La Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN* tiene como objeto la creación de una base de datos en la que, de manera única, se integren los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los que se almacenan los datos identificativos obtenidos a partir de los análisis de ADN que se hayan realizado en el marco de una investigación criminal o en los procedimientos de identificación de cadáveres o de averiguación de personas desaparecidas. Orgánicamente, dependerá del Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad. Las policías autonómicas podrán recibir la cesión de datos para investigaciones en curso.

Se posibilita que, para determinados delitos de especial gravedad y repercusión social, los resultados obtenidos a partir del análisis de las muestras biológicas del sospechoso, detenido o imputado, sean inscritos y conservados en la base de datos policial, a fin de que puedan ser utilizados en esa concreta investigación, o en otras que se sigan por la comisión de alguno de los delitos para los que la propia Ley habilita la inscripción de los perfiles de ADN en la base de datos.

*La Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, por la cual se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* reforma algunos aspectos para compatibilizar la actividad electoral con las nuevas tecnologías de la sociedad de la información. Para esto se regula la obligación de difundir en internet, antes de la votación, la relación definitiva de las secciones, mesas y locales electorales. De igual modo, se habilita al Gobierno para que regule las especificidades para el voto por correo del personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las fuerzas armadas españolas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.

*La Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas* hace posible la persecución extraterritorial en estos supuestos. Para ello se modifica el primer apartado del artículo 318 bis del Código Penal, al objeto de que la descripción del tipo penal no quede restringida a los supuestos en que el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas tenga que llevarse a cabo desde, en tránsito o con destino a España. Con la nueva redacción, se castigará también dicha conducta cuando el destino sea cualquier otro país de la Unión Europea.

*La Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural* añade una nueva disposición quinta a la

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, para regular la colaboración para la prestación de los servicios de policía local cuando no dispongan de recursos suficientes dos o mas municipios limítrofes que pertenezcan a la misma comunidad autónoma. Esta ley constituye un caso extremo de respeto a la técnica jurídica porque se trataba de un artículo incluido originariamente en la ley sobre el medio rural que al comprobarse su carácter orgánico se desgajó para aprobarse como ley orgánica.

La *Ley Orgánica 15/2007, de 15 de diciembre, por la cual se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal en materia de seguridad vial* afecta al artículo 68 al atribuir la competencia sancionadora a los Jefes de Tráfico, previendo de manera expresa la posibilidad de que éstos deleguen en el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas en las infracciones detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo. Como consecuencia de la modificación anterior, se reforman varios artículos más.

### Las leyes ordinarias más destacadas

La *Ley 24/2007, de 9 de Octubre, por la cual se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* tiene una incidencia directa en la participación de las comunidades autónomas en la administración de justicia, es más, constituye la única reforma efectiva de las previstas por los nuevos estatutos, vista la imposibilidad de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial al final de la legislatura.

La creación del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma viene a sustituir a los actuales fiscales jefes de los tribunales superiores de justicia, pero con una relevancia muy superior. Asume la representación institucional del fiscal general en el ámbito autonómico y se hace cargo de la dirección efectiva del Ministerio público en dicho territorio. Adicionalmente se crea una Junta de Fiscales superiores de las Comunidades Autónomas, que pretende articular en un vértice colegiado la dimensión territorial del fiscal .

Entre los cambios organizativos se encuentra la modificación de la relación entre la estructura de la Fiscalía a nivel provincial y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, estableciéndose expresamente la existencia de dependencia jerárquica entre el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y los Fiscales Jefes de las provincias, a los que presidirá en la correspondiente Junta y respecto de quienes ejercerá todas las funciones que implica, en la regulación del Estatuto, la superioridad jerárquica.

En la competencia estatal de **legislación civil** se ha dictado la ley *La Ley 3/2007, de 15 de Marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas* cuando la inscripción no corresponde a la identidad de género y, con mayor relevancia para las CCAA la *Ley 54/2007, de 28 de octubre sobre Adopción Internacional*, que regula la competencia de las autoridades judiciales y consulares españolas y la determinación de la ley aplicable a las adopciones internacionales, así como la validez en España de las adopciones consti-

tuidas por autoridades extranjeras. La Ley dedica un largo art. 5 a las funciones de las entidades de protección de menores de las CCAA, proclamando al final, de manera curiosa, la voluntad de que se coordinen e incluso homogeneicen sus procedimientos, plazos y costes.

En la competencia de **legislación laboral** hay algunas leyes nuevas.

La *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo* tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable al trabajador autónomo, incluyéndose en dicho concepto a las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa o por cuenta propia y fuera del ámbito de organización y dirección de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo. Se trata de una regulación general y por tanto la Ley, en 5 títulos y 19 disposiciones adicionales, contempla el ámbito de aplicación, el régimen profesional, los derechos colectivos, la protección social y el fomento y promoción del trabajo autónomo. En cuanto a la competencia de las comunidades autónomas, la disposición adicional sexta, establece que a éstas corresponde determinar la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos.

La *Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por la cual se regula el régimen de las empresas de inserción* define a los trabajadores contratados por las empresas de inserción como destinatarios de los procesos y medidas para la inserción sociolaboral de la siguiente manera: personas en situación de exclusión social, con especiales dificultades para su acceso al mercado de trabajo, y pertenecientes a colectivos socialmente desfavorecidos. La calificación de la situación de exclusión social se confía a los Servicios Sociales Públicos competentes.

El Capítulo II establece el régimen jurídico de las empresas de inserción. Es aquella sociedad mercantil, incluidas por tanto las sociedades laborales, o sociedad cooperativa que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, teniendo como fin primordial de su objeto social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social. Se recoge la creación de un Registro Administrativo de las Empresas de Inserción en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a efectos informativos, sin perjuicio de las competencias ejercidas en esta materia por las comunidades autónomas.

En el Capítulo III se define la actuación de la Administración Pública responsable, en cada caso, de los Servicios Sociales Públicos competentes y de los Servicios Públicos de Empleo en relación con los procesos de inserción. En el Capítulo IV se desarrolla la relación laboral que puede concertarse entre un trabajador calificado en situación de exclusión y una empresa de inserción, teniendo por objeto la prestación de un trabajo retribuido acompañado de un itinerario de inserción personalizado previamente definido. Dentro de las medidas de promoción de las empresas de inserción se contemplan, en el Capítulo V, diversas ayudas encaminadas a la contratación de personas calificadas en situación de exclusión social.

Por otra parte, la *Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la cual se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados*

*en caso de insolvencia del empresario* modifica los artículos 4.1.g), 64 y 65 del Estatuto de los Trabajadores para incluir expresamente el derecho de información y consulta de los trabajadores entre los derechos básicos de los mismos.

En virtud de la competencia en materia de **ordenación general de la economía** se ha aprobado la *Ley 15/2007, de 3 de julio, por la cual se regula la defensa de la competencia*. Los aspectos más generales aparecen en el título I: se establece el régimen aplicable a las conductas restrictivas de la competencia, los principios del control de concentraciones y el sistema de seguimiento en materia de ayudas públicas. Las infracciones recogidas son los acuerdos entre empresas y el abuso de posición de dominio, así como el falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

Se configura en el ámbito estatal una institución única e independiente del Gobierno, la Comisión Nacional de la Competencia, que integrará a los actuales Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia que desaparecen. Esta institución tiene dos órganos separados: la Dirección de Investigación y el Consejo, que realizan con independencia sus respectivas funciones de instrucción y resolución bajo la supervisión y coordinación del presidente, apoyado en un conjunto de servicios comunes. En el capítulo segundo se prevén mecanismos para la coordinación de todos los órganos administrativos que intervienen en la aplicación de la Ley así como la coordinación con los reguladores sectoriales, con objeto de velar por la coherencia de la política de competencia, la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y la seguridad jurídica de los operadores económicos.

El título cuarto regula los distintos procedimientos tanto por conductas prohibidas como de control de concentraciones y finalmente, el título quinto recoge el régimen sancionador. Además, se prevé la publicidad de todas las sanciones impuestas en aplicación de la Ley, lo que reforzará el poder disuasorio y ejemplar de las resoluciones que se adopten.

La colaboración con los órganos autonómicos se remite a la Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Las competencias en materia de **investigación del 149.1.15 CE** tienen una estructura peculiar porque atribuye (según la interpretación del Tribunal Constitucional recaída sobre la ley de la ciencia) una competencia exclusiva separada al Estado y a las comunidades autónomas, con la posibilidad única de relación por la vía de que el primero integre propuestas de las segundas. Este es el esquema que también sigue fundamentalmente la *Ley 14/2007, de 3 de julio, por la cual se regula la investigación biomédica*, que se apoya en la competencia de sanidad además de la investigación.

Es preciso comenzar por señalar que se trata de una norma esencialmente nueva que tiene como objeto general la regulación de la actividad biomédica. El Título II se ocupa de aquellos tratamientos que implican procedimientos invasivos en seres humanos, exigiendo que se cuente con el consentimiento expreso, escrito y específico del afectado, imponiéndose a los centros de investigación el deber de información. Se regula la compensación de daños y algunos procedimientos específicos. El Título III se ocupa de la donación y el uso de embriones

y fetos humanos, de sus células, tejidos u órganos; el Título IV de la obtención y uso de células y tejidos de origen embrionario humano; y el Título V de los análisis genéticos, muestras biológicas y biobancos.

En cuanto a la organización necesaria para asegurar el cumplimiento de la ley se regulan diferentes instituciones y órganos. En primer término se crea la Comisión de Garantías para la Donación y la Utilización de Células y Tejidos Humanos, de carácter permanente y con funciones principalmente consultivas. Esta integrada en su mitad (6 de 12) por miembros propuestos por las comunidades autónomas y contará, como soporte de sus funciones con los órganos equivalentes creados en las CCAA.

En segundo lugar, al Banco Nacional de Líneas celulares, adscrito al Instituto de Salud Carlos III. También se contemplan los requisitos para la conformación de los llamados biobancos, los cuales, una vez constituidos deberán proceder a su inscripción en el Registro Nacional, bajo la dependencia del Instituto de Salud Carlos III. Por último, se crea el comité de bioética de España, como órgano colegiado, independiente y de carácter consultivo. Las CCAA intervienen también en el nombramiento de la mitad de los miembros del Comité de Bioética, pero en lo fundamental las referencias a las comunidades autónomas se hacen a sus propias competencias y la posibilidad de que elaboren sus propios planes (art. 82).

**Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios** constituye la base competencial de varias leyes.

La *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* regula los principios generales aplicables a las diferentes relaciones de empleo público, estableciendo aquello que debe ser común al conjunto de funcionarios y de las administraciones públicas. Contiene las bases que deben desarrollar tanto las Cortes Generales como los parlamentos o asambleas legislativas de las comunidades autónomas en el momento.

La Ley comienza clasificando el personal de las administraciones públicas: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (indefinido o temporal) y personal eventual. Todos ellos se enmarcan dentro del concepto de empleado público entendiendo por tal aquellos que desempeñan funciones retribuidas en la Administración Pública al servicio de los intereses generales. Un aspecto a resaltar es la incorporación dentro de la regulación del denominado personal directivo.

A continuación, la normativa regula los derechos de los empleados públicos, siendo los mas importantes la inamovilidad, el derecho a la progresión profesional, el derecho a ser retribuido y el derecho a la negociación colectiva. En el Título IV se regula lo referente al ingreso dentro del servicio y a la adquisición de la condición de funcionario público que debe estar sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Se consagran además principios que deben regir la actividad de selección del personal como la transparencia, la imparcialidad de los órganos de selección, entre otros.

La regulación se complementa con los instrumentos de planificación de los

recursos humanos que deben adoptar las diferentes administraciones públicas: la oferta de empleo, registros de personal y gestión integrada. Adicionalmente, en virtud de la capacidad de autoorganización, cada administración pública puede estructurar el empleo público de distintas formas, se deja en esta materia un campo extenso de desarrollo a las comunidades autónomas que deben regular lo concerniente a la agrupación de puestos de trabajos en cuerpos, escalas o grupos profesionales.

En el Título IV se enumeran las diferentes situaciones administrativas; el listado que se hace de las mismas constituye un mínimo, de tal forma que las comunidades autónomas en el momento de expedición de sus estatutos de empleo público pueden ampliar estos supuestos.

Finalmente, se alude a la necesidad de cooperación entre administraciones públicas en materia de empleo público y se prevé que dicha colaboración se instrumentalizará a través de la Conferencia sectorial de la Administración Pública. De igual forma se crea una comisión de Coordinación de Empleo público cuya función principal es la de realizar actuaciones que aseguren la aplicación de las normas en materia de ingreso y rendir informes sobre empleos públicos y sobre los proyectos normativos.

La *Ley 37/2007, de 11 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público* tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público. La presente Ley tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, exceptuándose algunos artículos.

En el Título I de la Ley se prevé el ámbito subjetivo de aplicación, que se extiende a las administraciones y organismos del sector público en el sentido definido en su artículo 2. Desde la perspectiva de su aplicación objetiva, la Ley contempla una definición genérica del término documento, acorde con la evolución de la sociedad de la información y que engloba todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual) conservados por las administraciones y organismos del sector público.

El Título II prevé los aspectos básicos del régimen jurídico de la reutilización, indicando que las administraciones y organismos del sector público podrán optar por permitir la reutilización sin condiciones concretas o, mediante la expedición de una licencia, que imponga a su titular una serie de condiciones que, en todo caso, deberán ser claras, justas y transparentes, no discriminatorias para categorías comparables de reutilización y atender al principio de libre competencia y de servicio público.

En el Título III la Ley establece el procedimiento para poder arbitrar las solicitudes de reutilización, en el que tienen una especial relevancia los plazos de resolución, aspecto esencial para el contenido dinámico de la información, cuyo valor económico depende de su puesta a disposición inmediata y de una actualización regular. También se establece para la Administración General del Estado

un régimen sancionador conectado con el mal uso que se confiera a la información cuya reutilización ha sido autorizada.

Se han aprobado también *dos leyes en materia de contratos públicos*, cuya entrada en vigor tendrá lugar a los seis meses de su publicación en el BOE. La primera, de carácter general, es la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, que substituirá a la legislación de contratos vigente. La segunda, es la *Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, que substituirá en su momento a la *Ley 48/1998, de 30 de diciembre*. Objetivo principal de ambas leyes es la transposición de las directivas comunitarias del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 correspondientes: la Directiva 2004/18/CE, en el caso de la primera Ley, y la Directiva 2004/17/CE, en el caso de la segunda.

Entre las novedades principales de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, figura precisamente la singularización de las normas que derivan directamente del derecho comunitario, con la introducción de la nueva categoría de los «contratos sujetos a regulación armonizada», y la incorporación de nuevas regulaciones procedente de la citada Directiva 2004/18/CE: nuevos procedimientos de adjudicación, como el diálogo competitivo; técnicas de racionalización de la contratación (acuerdos marco, sistemas dinámicos de contratación, centrales de contratación); nuevo recurso especial en materia de contratación; introducción de consideraciones sociales y medioambientales en la contratación, y avances notables en la contratación electrónica. Además de los aspectos comentados, la Ley incluye una amplia revisión del ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la misma, intentando superar de modo definitivo las deficiencias e incoherencias observadas en la legislación anterior que ocasionaron diversas condenas por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, e incorpora el nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, de notable trascendencia en la financiación privada de infraestructuras públicas.

Especialmente relevante es la *Ley 30/2007, de 30 de octubre*, desde la perspectiva autonómica, por cuanto contiene la definición de la legislación básica en materia de contratos y, en consecuencia, constituye el marco de referencia para un eventual desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas. Si bien en el período de vigencia de la anterior legislación de contratos solo una comunidad (la Comunidad Foral de Navarra) aprobó sucesivas leyes de contratos públicos (la última, en el año 2006), las recientes reformas estatutarias parecen haber abierto nuevas posibilidades en este ámbito a partir de la redefinición de las competencias sobre contratación, en particular, en el caso de Cataluña, cuyo Estatuto de 2006 incorpora una competencia que abarca no solo los contratos autonómicos, sino también los de la Administración Local, y que incluye, junto a la competencia compartida sobre contratación, un ámbito de exclusividad en aspectos organizativos.

La *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* reconoce el derecho que tiene el ciudadano de relacionarse con la Administración mediante instrumentos electrónicos, y regula la utilización de tecnologías de la información en las relaciones que se desarrollan entre administraciones públicas, y de éstas y los administrados.

En el Título I se reconocen varios derechos de los ciudadanos como el de elegir el canal de comunicación con las administraciones, el no aportar datos o documentos que obren en poder de la Administración Pública, la igualdad en el acceso electrónico, el derecho a conocer por medios electrónicos el estado de los procedimientos y a la obtención de copias electrónicas de los documentos, entre otros. Para asegurar la efectividad de las garantías reconocidas, se crea la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica.

El Título II desarrolla el régimen jurídico de la Administración electrónica, incorporando conceptos como sede electrónica, para hacer referencia a el lugar virtual o la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, y cuya gestión corresponde a una Administración Pública. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad por el manejo y la integridad de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma. Adicionalmente, se regulan las formas de identificación y autenticación de las actuaciones, certificados electrónicos y documentos mediante sistemas de firma electrónica e intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación. Posteriormente se tratan los registros de comunicaciones y notificaciones mediante vías electrónicas.

En el Título III se regula la gestión electrónica de los procedimientos, que respetará la titularidad y ejercicio de competencia de la Administración pública y el cumplimiento de los requisitos formales que fije el ordenamiento jurídico. En el desarrollo de este tema se regulan las diferentes etapas del procedimiento mediante instrumentos electrónicos; en la fase de iniciación, por ejemplo, se exige a la Administración el tener a disposición de los ciudadanos los formularios que sean necesarios para comenzar la actuación administrativa y se permite la aportación a los interesados de copias digitalizadas.

El Título IV se dedica íntegramente a la cooperación entre administraciones. Como órgano específico de colaboración se establece un Comité Sectorial de Administración Electrónica, como órgano de carácter técnico dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. También se plantea la interoperabilidad de los sistemas de información y el avance hacia una Red de Comunicación de todas las Administraciones Públicas, así como una futura red integrada de atención al ciudadano, hacia la que se puede progresar mediante la firma de convenios. También se impulsa la transferencia de tecnología entre administraciones públicas.

La *Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la Sociedad de la Información* incluye medidas encaminadas a fomentar la mayor utilización de la factura electrónica y de los medios electrónicos en todas las fases de los procesos de contratación. De igual modo, pretende garantizar una interlocución electrónica de los usuarios y consumidores con las empresas que presten determinados servicios de especial relevancia económica. Asimismo, se señala que a las comunidades autónomas les corresponde el desarrollo de un plan para la generalización del uso de la factura electrónica en España, definiendo, asimismo, los contenidos básicos de dicho plan.

En el Capítulo II y en las disposiciones adicionales se establecen algunos preceptos referentes a infracciones y sanciones administrativas, obligaciones de las

administraciones públicas y de algunas empresas de asegurar el acceso a internet y del uso de sistemas telemáticos, establecimiento de tarifas por la prestación de determinados servicios, lenguas oficiales, acceso etc. todo ello para adaptar la normativa existente y relacionada directamente con el objeto de la Ley a las exigencias de la llamada sociedad de la información.

La *Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas* tiene como objeto evitar el abuso de posición dominante por parte de las empresas que tengan concedidos derechos especiales o exclusivos o se encuentren encargadas de la prestación de servicios económicos de interés general, que reciban cualquier clase de compensación por el servicio público y que realicen también otras actividades, así como controlar las relaciones financieras existentes entre las empresas públicas y las administraciones públicas ya sean de ámbito estatal, autonómico o local.

Entre las obligaciones mas relevantes se encuentra la de remitir a la Intervención general de la Administración del Estado, dentro de los siete meses siguientes al ejercicio económico, un anexo de información que no formará parte de las cuentas anuales con el objeto de evitar la dispersión de datos y facilitar a la comisión europea dicha información de manera agregada. Igual objetivo se consigue mediante la obligación que se impone a las empresas que se encuadran dentro de los supuestos enunciados en el párrafo anterior de llevar cuentas separadas y la de facilitar información a la Intervención general de la Administración del Estado impuesta a las empresas manufactureras. En el caso de la Comunidad Autónoma de Navarra y del País Vasco, la aplicación de ésta ley debe entenderse sin perjuicio de lo previsto en las Leyes del concierto económico y del convenio.

La *Ley 8/2007 de 28 de mayo del suelo* parte del reconocimiento del nuevo marco competencial que la Constitución de 1978 impone en materia urbanística y, al mismo tiempo, de la afirmación de que el uso del suelo afecta también a la efectividad del derecho a la vivienda y a cuestiones medio ambientales. Partiendo de esta doble afirmación la Ley se configura no como una ley urbanística sino como una ley referida al uso del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. La disposición final primera precisa los diferentes títulos competenciales que dan soporte a los artículos de la ley (artículo 149,1.1, 4, 8, 13, 18 y 23) y añade que en los territorios de Ceuta y Melilla la ley es de aplicación íntegra con algunas precisiones.

Por lo que se refiere al contenido de la Ley pueden destacarse que la Ley lleva a cabo una nueva clasificación del suelo, pero afirma que esta clasificación no posee naturaleza urbanística. La clasificación del suelo tiene como fin determinar unos criterios para la valoración a efectos expropiatorios. Además, la Ley ha querido fijar unos nuevos criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios con el objetivo primordial de reducir los justiprecios que se establecían en supuestos de expropiaciones para llevar a cabo grandes obras de nuevas infraestructuras. El nuevo régimen de valoración no parte de cual sea el destino del suelo en el planeamiento, sino de su situación real. Con esta finalidad la ley establece dos tipos básicos de suelo, el rural –el que no está integrado en la trama urbana– y el urbanizado –el que ya ha sido transformado por la urbanización. La valoración del suelo

rural se establece en el artículo 22 y es uno de los aspectos más polémicos de la Ley en la medida en que seguramente comportará una reducción drástica de los justiprecios que se venían pagando.

La Ley se ocupa también del proceso de urbanización como obra pública y se plantea como debe articularse la relación de la administración con la iniciativa privada. En este punto la Ley desplaza a los propietarios como sujetos encargados en primera instancia de la urbanización y reconoce el derecho de iniciativa de los particulares, en ejercicio del principio de libertad de empresa, para poder llevar a cabo las obras de urbanización. Por último la Ley contiene algunas medidas a favor de la transparencia en la actuación municipal y para ello modifica algunos preceptos de la Ley de bases de régimen local (disposición adicional novena de la ley del suelo).

En materia de **energía** se aprueban dos leyes generales decisivamente influidas por la normativa comunitaria la *Ley 12/2007, de 2 de julio, por la cual se modifica la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural* y la *Ley 17/2007, de 4 de julio, por la cual se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.*

En **medio ambiente** se aprueban varias leyes de alcance general, aunque la *Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe* es individual. Dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, subraya el carácter de patrimonio natural y cultural del parque y la espectacularidad del paisaje. Se regula el régimen jurídico de protección, señalando que la Ley de declaración tiene prevalencia sobre cualquier regulación de carácter sectorial. La organización de la gestión queda confiada a la Junta de Extremadura, con la posibilidad de que se establezcan, de común acuerdo, pactos de cooperación financiera con la Administración del Estado.

La *Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales* establece el régimen jurídico básico de la Red de Parques, entendiéndose por éstos aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y natural, que hacen que merezcan una atención preferente y se declaren de interés general del Estado. La finalidad de la red es garantizar las actuaciones tendentes a la conservación de los sistemas naturales mediante un marco adecuado basado en la cooperación y coordinación interadministrativa. El instrumento básico de coordinación es el Plan Director, que tendrá una vigencia de 10 años.

En el artículo 6 se regula el consejo de la Red como órgano colegiado de carácter consultivo y adscrito al Ministerio del Medio Ambiente. Forman parte de dicho consejo, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados los parques nacionales, los presidentes de los patronatos y una representación adecuada de asociaciones cuyos fines estén vinculados a la protección medioambiental y de organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, así como de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en el parque.

En el Título III se regula lo referente a los requisitos que debe reunir un terreno para ser declarado parque natural, y los requisitos que debe contener dicha declaración, así como su procedimiento, en cuya iniciativa son fundamentales las comunidades autónomas.

La gestión de los parques nacionales corresponde a las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentren situados, y a la Administración del Estado corresponderá la gestión cuando la declaración recaiga sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo terrestre situadas en la comunidad autónoma. En cada uno de los parques naturales las administraciones competentes deberán aprobar un plan rector de uso y gestión como instrumento básico de planificación.

La *Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental* se ocupa de la regulación de la responsabilidad por daños generados en el medio ambiente. En el título I se contemplan algunas disposiciones generales, como los recursos naturales que se entienden protegidos. Se regula un régimen de responsabilidad objetiva, correspondiendo al operador que ocasione daños o amenace con ellos, asumir las medidas preventivas necesarias o reparar el perjuicio ocasionado. Por su parte, el Capítulo III desarrolla las obligaciones de los operadores en materia de prevención, de evitación y de reparación, así como las obligaciones que corresponden a las administraciones públicas y las potestades que les reconoce la Ley para llevar a cabo su cumplimiento. Los Capítulos V y VI se ocupan del régimen de infracciones y sanciones y de cuestiones procedimentales respectivamente.

La *Ley 34/2007, de 15 de Noviembre de calidad del aire y protección atmosférica* establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y, cuando esto no sea posible, aminsonar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza. En el Título primero se señalan las competencias que corresponden tanto al Estado como a las comunidades autónomas. A las segundas corresponde evaluar la calidad del aire, establecer los objetivos de calidad y los valores límite de emisión, que en todo caso deben ser mas estrictos que los impuestos por la Administración general del Estado.

En los sucesivos títulos se regula la evaluación y gestión de la calidad del aire, siendo dicha valoración realizada de acuerdo con los objetivos de calidad y los límites de emisión fijados. De igual manera se fija la obligación para las administraciones públicas de integrar en cada sector los planes correspondientes.

En el Capítulo V se establecen algunos instrumentos de protección de la atmósfera: Acuerdos voluntarios, sistemas de gestión y auditorías ambientales, fomento de la investigación, contratación pública, entre otros. La ley continua regulando el control, inspección y vigilancia, como competencias a ejercer por las comunidades autónomas y los entes locales. Dicho régimen se complementa con el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento de la normativa que regula la materia.

La *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodi-*

*versidad* establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo.

En su Título I contempla una serie de instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio cultural y de la biodiversidad, destacando el Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad, el plan estratégico estatal y los planes de ordenación de los recursos naturales. Después se regula la catalogación, conservación y restauración del hábitat y patrimonio natural, siendo de especial importancia la catalogación de aquél hábitat que se encuentre en peligro de desaparición.

El Título III se ocupa específicamente de la conservación de la biodiversidad, tratando instrumentos como los listados de especies silvestres en régimen de protección especial y las prohibiciones especiales propias de esta categoría. También se contemplan los efectos de la pertenencia al catálogo de especies amenazadas. A las comunidades autónomas corresponde la competencia de elaboración y aprobación de los planes de protección y de conservación.

La ley finaliza con algunas disposiciones transitorias y algunas cuestiones de carácter organizativo (Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad), principalmente.

La *Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine* tiene un fundamento competencial muy complejo (Disposición Final 3ª), apoyando diversos artículos en los apartados 149.1.1º, 149.1.7º, 149.1.13, 149.1.15, etc. pero sobre todo en el 149.2, lo que resulta bastante sensato en cuanto actividad cultural.

La Ley tiene por objeto la ordenación de los diferentes aspectos sustantivos de la actividad cinematográfica desarrollada en España, entendida como una parte del marco general del audiovisual. La normativa comienza con una regulación de materias comunes a todos los sectores audiovisuales, como las relativas a la nacionalidad de las obras y el Registro Administrativo de Empresas y continúa con una sección específica dedicada a la defensa de la competencia, para acabar regulando por secciones diferenciadas los aspectos concretos de ordenación de cada uno de los sectores audiovisuales.

En el Capítulo III se consagran diferentes medidas de fomento, entre las que se encuentran las ayudas para la creación y desarrollo, para la producción, distribución, conservación y promoción, así como otras ayudas e incentivos relacionados con el acceso al crédito, el empleo de nuevas tecnologías y la promoción en el exterior. También se contemplan algunos incentivos de carácter fiscal. La ley contiene la transformación del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en Agencia Estatal.

Se prevé la existencia de un fondo de créditos específico para el fomento y protección de las lenguas cooficiales diferentes del castellano, que significa una aportación del Estado a las CCAA con lengua diferente al castellano, siguiendo un porcentaje de las ayudas recibidas de la propia CA.

Apoyada en la competencia de **seguridad pública** se aprueba la *Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones*. Su objeto es fijar la obligación de conservar los datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, conservación que se limita sólo a efectos de detección, investigación y enjuiciamiento de un delito contemplado en el Código Penal o las leyes penales especiales. En relación con los sujetos que quedan obligados a conservar los datos, éstos serán los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o que exploten una red pública de comunicaciones electrónicas en España.

En el Capítulo II se establecen los límites para efectuar la cesión de datos, el plazo de conservación de los mismos, y los instrumentos para garantizar el uso legítimo de los datos conservados, cuya cesión y entrega exclusivamente se podrá efectuar al agente facultado y para los fines establecidos en la Ley. El Capítulo III, al referirse al régimen sancionador, remite, en cuanto a los incumplimientos de las obligaciones de conservación y protección y seguridad de los datos de carácter personal, a la regulación contenida en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

La *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* promueve su reparación moral y la recuperación de su memoria personal y familiar. Se adoptan medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre los ciudadanos, todo ello con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales. Entre las garantías reconocidas se encuentra la mejora de prestaciones en materia de pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social a favor de las viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la Guerra Civil. Se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica y se refuerza el Archivo General de la Guerra Civil.

## Leyes de impulso

Se reúne aquí la referencia a unas cuantas leyes que no tienen un título competencial claro y que por tanto contienen materias que podrían ser reguladas por las CCAA aunque el Estado ha decidido, por razones distintas, su impulso legislativo. En todos los casos se trata de objetivos muy plausibles, pero que se ejercen en virtud de títulos competenciales muy débiles del Estado, o acudiendo exageradamente al 149.1.1º CE.

La *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural* tiene, como su título indica, el objeto básico de establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás Administraciones Públicas. Sus objetivos generales son simultáneamente económicos, sociales y medioambientales.

El Programa es el instrumento principal para la aplicación de la Ley, pues en él se concretarán las medidas de política rural, los procedimientos y los medios para llevarla a cabo. También se establecen criterios de cooperación entre administraciones públicas, para lo cual los convenios de colaboración constituyen un instrumento básico. Con este mismo fin se prevé la adopción de Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural.

La **Hacienda General del Estado y la Seguridad Social** son los fundamentos competenciales de la polémica *Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción*. La justificación de la Ley es que corresponde al Gobierno, en el marco de las políticas familiares, impulsar la coordinación con las comunidades autónomas en la determinación de las circunstancias asociadas a las ayudas familiares.

La *Ley 32/2007, de 7 de noviembre para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio* establece el cuadro de infracciones y sanciones que dota de eficacia jurídica a las obligaciones establecidas en las normas sobre protección de los animales en la explotación, el transporte, la experimentación y el sacrificio. Se regula así, también, la potestad sancionadora de la Administración General de Estado en lo que respecta a la protección de los animales exportados o importados desde o hacia Estados no miembros de la Unión Europea y a los procedimientos con animales de laboratorio que sean de su competencia. La Ley se justifica en la reserva de ley sancionadora y en el establecimiento de un común denominador normativo de infracciones y sanciones en el cual las comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias. Concretamente menciona su justificación en los artículos 149.1.13 y 149.1.16 CE.

La *Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte* contempla un sistema de infracciones y sanciones cuya finalidad no es otra que la de prevenir y sancionar la violencia en el deporte. Las disposiciones contempladas son aplicables cualesquiera que sean los actores que intervengan en las conductas objeto de sanción, ya sean éstos los propios deportistas y demás personas vinculadas a la organización deportiva mediante una licencia federativa o bien se trate, únicamente, de personas que acuden a los acontecimientos deportivos y respecto de las cuales la seguridad en los mismos resulta exigible a las distintas administraciones públicas. El título competencial es el 149.1.29, además del que corresponde al Estado para la organización del deporte estatal federado.

La *Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas* prevé planes de fomento de la lectura y actividades de promoción de la misma, la potenciación de los servicios y las dotaciones bibliográficas, la cooperación de las administraciones públicas con empresas, asociaciones y fundaciones en iniciativas de fomento de la lectura, la utilización de instrumentos de análisis y la evaluación de todas estas actividades.

El capítulo tercero, hace referencia a la promoción de los autores y de la industria del libro y publicaciones afines; se recogen, por un lado, las campañas de

promoción de los autores españoles, la existencia de un sistema de premios nacionales para los ámbitos literarios, científicos y técnicos, programas de apoyo a la industria del libro, así como la participación institucional en las ferias nacionales e internacionales. Como órgano de apoyo la Ley prevé, en su disposición adicional segunda, la creación del Observatorio de la Lectura y del Libro. En el capítulo cuarto, se regula el régimen jurídico del libro, y se recoge el sistema de precio fijo de los libros. El capítulo quinto está dedicado a las bibliotecas.

La *Ley 27/2007, de 23 de Octubre de 2007, por la cual se reconocen las lenguas de signos españolas y regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas* es de carácter básico, y determina el reconocimiento y regulación de la lengua de signos española, sin perjuicio del reconocimiento de la lengua de signos catalana en su ámbito de uso lingüístico, y de los medios de apoyo a la comunicación oral, el derecho al aprendizaje, conocimiento y uso tanto de las lenguas de signos españolas como de los medios de apoyo a la comunicación oral permitiendo la libre elección de los recursos que posibiliten su comunicación con el entorno.

El Título primero está dedicado al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas. El Título segundo está dedicado a los medios de apoyo a la comunicación oral, en concreto en el capítulo I regula dicho aprendizaje en el sistema educativo, y en el Capítulo II se contiene el uso de los medios de apoyo a la comunicación oral en las diferentes áreas públicas y privadas. Por último, se dispone la creación del Centro Español del Subtitulado y Audiodescripción. La disposición adicional sexta está dedicada a la atención especial que requieren las personas con sordoceguera. El fundamento competencial de la Ley es el 149.1.1º CE.

La *Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la cual se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* tiene como objeto establecer el régimen de infracciones y sanciones como garantía de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. Este régimen de infracciones y sanciones se aplicará en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas puedan establecer en ejercicio de sus competencias propias que, en todo caso, garantizarán la plena protección de las personas con discapacidad, ajustándose a lo dispuesto en la presente Ley.

El artículo 15 determina que la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a la Administración General del Estado cuando las conductas infractoras se proyecten en un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma.

Se regulan, también, las actuaciones previas a los actos de instrucción de forma que las comunidades autónomas puedan informar acerca del contenido de la denuncia, orden o petición, al órgano competente para la iniciación del procedimiento.

El fundamento constitucional es el 149.1.1º CE.

## Decretos legislativos y decretos-leyes

Se han aprobado dos decretos legislativos que contienen sendos textos refundidos, ambos muy generales, el *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* y el *Real Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*.

Una parte importante de los decretos-leyes se ha aprobado, como en otros años, para hacer frente a catástrofes naturales ocasionadas por tormentas e inundaciones, por incendios o por la sequía. Así el número 2/2007 se aprueba para *reparar los daños causados por las inundaciones de 26,27 y 28 de enero en la isla de El Hierro*. El número 3/2007 trata de *reparar los daños causados por las inundaciones producidas por desbordamiento en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007*. Por su parte, el Real Decreto-Ley 5/2007 trata de hacer frente a los *daños causados por las inundaciones producidas por las tormentas de lluvia, granizo y viento que han afectado en la segunda quincena del mes de mayo a diversas Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid*. También el número 10 se dirige a los afectados por tormentas (en este caso en la Comunidad Valenciana).

A su vez, el número 6/2007 establece medida para ayudar a las personas y bienes afectados por los *incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias* que tuvieron lugar a fines de julio y principios de agosto. El Real Decreto-Ley 9/2007 adopta medidas urgentes para *paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas*.

Otros varios decretos-leyes se dirigen a la modificación urgentes de algunas normas, como sucede con el 1/2007, que deroga una disposición transitoria de la *Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo*; el número 4/2007 que modifica el texto refundido de la *Ley de Aguas*; y el Real Decreto-Ley 8/2007 que modifica varios artículos de la *Ley 23/1992 de Seguridad Privada*.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 6/2007 aprueba medidas urgentes para la *urbanización y construcción de nuevas viviendas en Alcazar de San Juan (Ciudad Real)*, con el fin de proceder al realojo de los vecinos del barrio «Hermanos Laguna» afectados por las inundaciones del anterior mes de mayo.

## Reglamentos

Dentro de las que podemos considerar **competencias exclusivas del Estado**, se encuentra el *Real Decreto 84/2007, de 26 de enero, sobre implantación en la Administración de Justicia del sistema informático de telecomunicaciones Lexnet para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos*, sabiendo que a las comunidades autónomas puede corresponder la administración de la administración de justicia. El objeto de esta regulación es la determinación de las condi-

ciones generales y requisitos de utilización del sistema Lexnet, para su funcionamiento en condiciones adecuadas, cumpliendo las garantías exigidas en las leyes, así como la determinación de las reglas y criterios que se han de observar en la presentación por medios telemáticos en el ámbito de la Administración de Justicia de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal.

El *Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo* es la norma principal de España sobre los ciudadanos comunitarios, paralela al reglamento de la ley de extranjería pero para ciudadanos de la Unión Europea.

El *Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento* tiene como objeto la definición del deporte de alto nivel, así como el desarrollo de algunos de los aspectos referidos a los deportistas de alto nivel y de alto rendimiento, previstos en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, respectivamente.

En la categoría que puede denominarse **competencia de doble exclusividad**, porque un criterio natural, técnico o jurídico distingue la competencia del Estado y de las CCAA, pero dentro de la distinción ambas gozan de facultades exclusivas puede citarse en materia de aguas el *Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas*. Mediante el reglamento se fijan las demarcaciones hidrográficas cuyo ámbito territorial afecta a más de una comunidad autónoma. En la norma se ha optado por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas mediante la correspondiente adición de las aguas de transición y las costeras según resulta también del contenido del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

La disposición transitoria única tiene la finalidad de aclarar que la inclusión de determinadas cuencas hidrográficas en el ámbito de alguna demarcación hidrográfica reviste carácter provisional en aquellos casos en que se trate de cuencas comprendidas en su totalidad en una comunidad autónoma determinada y que hasta la fecha no hayan sido objeto de traspaso. Dicha provisionalidad finalizará cuando las comunidades autónomas afectadas asuman de manera efectiva las competencias sobre dichas cuencas, momento en que deberán revisarse las demarcaciones hidrográficas correspondientes.

El *Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias* desarrolla lo previsto en el artículo 3.2 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de acción en el ámbito de la política de aguas, y en el apartado tercero del artículo 36 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, adoptando en lo relativo a la Administración General del Estado las decisiones concretas sobre el número y la distribución de miembros que deben estar presentes en los Comités de Autoridades Competentes, igualándose aquel con el número de representan-

tes de las comunidades autónomas, tal y como exige el párrafo a) del artículo 36 bis. 3 del citado texto refundido. En relación a las comunidades autónomas, el Real Decreto se limita a fijar las que deberán estar presentes en los Comités de Autoridades Competentes a partir de la mera constatación de cuáles son las que tienen su territorio, en todo o en parte, dentro del ámbito de la demarcación hidrográfica. Finalmente, se destaca la representación de las entidades locales.

En **carreteras y ferrocarriles**, el *Real Decreto 637/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba la norma de construcción sismorresistente: puentes* contiene las normas de sismorresistencia para la construcción de puentes (NCSP-07), las cuales se extienden a todos los proyectos y obras de nueva construcción de puentes que formen parte de la red de carreteras del Estado o de la red ferroviaria de interés general.

En **cultura**, que constituye una competencia en que todas las instituciones puede intervenir, se han aprobado bastantes normas. El *Real Decreto 367/2007, de 16 de marzo, por el que se crea y regula la Comisión Nacional para el Fomento y Promoción del Diálogo Intercultural* crea esta Comisión adscrita como órgano colegiado al Ministerio de Cultura. Se encargará de coordinar las acciones dirigidas a cohesionar la sociedad en su diversidad, favoreciendo la comprensión y el conocimiento mutuo a través de la cultura, elemento básico de una ciudadanía activa, con especial atención a la juventud, así como de organizar la participación española en el Año Europeo del Diálogo Intercultural.

La norma establece la participación de las comunidades autónomas en la composición del órgano, pues entre sus miembros se encuentran tres representantes a propuesta de la Conferencia Sectorial de Cultura. Asimismo, se asegura su representación (dos miembros) en la Comisión Permanente.

En las **competencias básicas del Estado** se inscriben, como es costumbre, numerosos reglamentos, entre ellos algunos que han alcanzando notoriedad en la opinión pública como sucede con *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes*, con el objetivo de facilitar su emancipación. Esta prestación consiste en un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente, en las condiciones y con los requisitos que para el efecto se establecen. El título competencial es el 149.1.13 CE.

El *Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre*, regula lo referente a los incentivos regionales de desarrollo para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, entendiéndose por tales, las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

La delimitación de la zona de promoción figura en los siguientes Reales Decretos:

Galicia (174), Andalucía (175), Asturias (176), Cantabria (177), Murcia (178),

Comunidad Valenciana (179), Aragón (180), Castilla-La Mancha (181), Canarias (182), Extremadura (183), Castilla y León (184).

En **educación** una serie de normas esta destinada a fijar los elementos básicos del ciertos currículos o las enseñanzas mínimas de las distintas fases de la educación. Así el *Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación* y dos órdenes tienen como objetivo regular las enseñanzas mínimas y la ordenación de las fases principales de la educación obligatoria, la *Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación primaria* y la *Orden ECI/2220/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria*. También el *Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas* que contiene el horario escolar para las diferentes materias del bachillerato que corresponde a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, los requisitos de acceso, la evaluación de los procesos de aprendizaje y las condiciones de promoción y titulación del alumnado.

El *Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, por el que se crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar* le considera como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia a través de la Secretaría General de Educación. Se trata de un órgano colegiado interministerial al que corresponde asesorar, basado en el principio de cooperación territorial y colaboración institucional. En su composición se encuentra un representante de cada comunidad autónoma que voluntariamente lo acepte.

Varios reales decretos contienen *Complementos del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales* en diferentes sectores, como industrias extractivas (873), edificación y obra civil (872), seguridad y medio ambiente (814), transporte y mantenimiento de vehículos (815), fabricación mecánica (813), agraria (665) y actividades físicas y deportivas (1521)

En **sanidad** el *Real Decreto 811/2007, de 22 de junio, por el que se determina la estructura, composición, funciones y régimen de funcionamiento de la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje* establece la estructura organizativa de esta Comisión. Contará con un pleno de amplia representación como órgano de participación del sistema deportivo y, a su vez, tendrá una Subcomisión de Protección de la Salud y una Subcomisión contra el Dopaje en el Deporte, a las que corresponderá el ejercicio de funciones específicas en sus respectivos ámbitos de actuación. Destaca la figura del presidente de la Comisión, que lo será a su vez de todos sus órganos, con las facultades propias de los presidentes de órganos colegiados. Por otra parte, la Comisión contará con un Consejo de Cooperación Interterritorial contra el Dopaje, instrumento de cooperación y de colaboración entre el Consejo Superior de Deportes y las comunidades autónomas en materia de protección de la salud y lucha contra el dopaje en el deporte. El Comité Asesor será, a su vez, el órgano de asesoramiento científico-técnico, médico y veterinario de la Comisión.

El *Real Decreto 445/2007, de 3 de abril, por el que se establecen medidas de*

*lucha contra la influenza aviar* plantea una vez más la complejidad de la sanidad animal. Este real decreto tiene por objeto establecer algunas medidas preventivas relacionadas con la vigilancia y la detección temprana de la influenza aviar, así como para aumentar el nivel de concienciación y preparación de las autoridades competentes y de los avicultores en cuanto a los riesgos de esta enfermedad. También se fijan unas medidas mínimas de lucha que deben aplicarse frente a un foco de influenza aviar en aves de corral u otras aves cautivas y para la detección temprana de la posible propagación de los virus de la influenza aviar a los mamíferos, así como algunas medidas subsidiarias tendentes a evitar la propagación del virus de la influenza aviar a otras especies.

El *Real Decreto 662/2007, de 25 de mayo, sobre selección y reproducción de ganado equino de razas puras* rompe también las categorías competenciales generales porque su artículo 6 dice que la competencia corresponde al Ministerio si la asociación es de ámbito nacional y así lo solicita y es de las CCAA en otro caso. El Real Decreto contiene el régimen jurídico del reconocimiento de las asociaciones de criadores de équidos registrados para la llevanza o gestión de los libros genealógicos; las condiciones zootécnicas y genealógicas que regulan los intercambios comunitarios de équidos, y las importaciones de terceros países, el régimen jurídico de los libros genealógicos de équidos así como los criterios de inscripción de los animales, y de selección de reproductores.

Aunque en el ámbito de la **protección civil** una norma de difícil ubicación competencial es el *Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia*, porque según sus propios términos tienen un carácter mínimo o supletorio, pudiendo ser desarrollada por las CCAA. Así les corresponde el establecimiento por parte de las Comunidades autónomas del órgano encargado del registro, así como los procedimientos de control administrativo y registro de los Planes de Autoprotección de los centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias donde se desarrollan las actividades objeto de regulación. Queda clara la competencia de las comunidades autónomas (y entidades locales) para dictar las disposiciones necesarias para establecer sus propios catálogos de actividades susceptibles de generar riesgos colectivos o de resultar afectados por los mismos, así como las obligaciones de autoprotección que se prevean para cada caso.

El *Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación* recoge esta particular relación laboral de los profesores de religión que no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes impartan la enseñanza de las religión en centros públicos.

El *Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo* comprende su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional. En diferentes preceptos se hace mención expresa de las competencias de las comunidades autónomas en la materia, que abarcan desde la posibilidad de financiación de las iniciativas, hasta la formulación de los programas de formación profesional en el respectivo ámbito territorial.

Sobre el **notariado** recae el *Real Decreto 173/2007, de 9 de febrero, sobre demarcación notarial* haciéndose la salvedad de que la regulación se aplicará sin perjuicio de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía.

El *Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones* suscita alguna reflexión sobre el interés de las normas armonizadoras y prácticamente inexistentes en el ordenamiento. Este Real Decreto regula las condiciones básicas de accesibilidad a fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presentan una discapacidad, siendo consciente de que interviene en competencias autonómicas pero basándose en el consenso existente. Justificando sus fines en el art. 9.2 CE y fundamentado en el 149.1.1 CE, explicita su respuesta a la necesidad de armonizar y unificar términos y parámetros y de establecer medidas de acción positiva que favorezcan, para las citadas personas, el uso normalizado del entorno construido y de los espacios urbanos.

Un número importante de normas solo afectan a la **administración general del Estado**, por ejemplo el *Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado* porque materialmente se refiere a las oficinas de la administración estatal y solo a ellas, bien porque se trata de una típica competencias exclusiva como el *Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos* o porque se trata justamente de una mejor adaptación estatal al sistema autonómico.

En este sentido tiene interés el *Real Decreto 905/2007, de 6 de julio, por el que se crean el Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado y la Oficina para las Lenguas Oficiales*. El Consejo deberá, en primer lugar, analizar sistemáticamente las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes departamentos ministeriales, especialmente por los más directamente concernidos por la obligación de garantizar el derecho de uso de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas; en segundo lugar, habrá de impulsar una política idónea en relación con las lenguas oficiales de las comunidades autónomas que garantice adecuadamente el derecho de uso de aquéllas en el ámbito de actuación de la Administración General del Estado; y, en tercer lugar, habrá de coordinar las actuaciones de los departamentos ministeriales en relación con el uso, en su ámbito, de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas.

Este año una pluralidad de reglamentos ha desarrollado el **sistema de atención a la dependencia**. Así el *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. El *Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado*, correspondiendo a las comunidades autónomas la gestión de los recursos

económicos que constituyen este nivel mínimo de protección, mediante el reconocimiento del grado y nivel de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones correspondientes.

El *Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia*. Y el *Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Por medio de este Real Decreto se aprueban los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo de servicios a que se refiere el artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, así como la cuantía de las prestaciones económicas. Asimismo, se regulan los supuestos de desplazamientos entre las Comunidades Autónomas y la protección de los emigrantes españoles retornados. A las comunidades Autónomas corresponde la competencia de desarrollo de dichos criterios.

Varios Reales Decretos recogen, como cada año, **traspasos del Estado a las comunidades autónomas**, aunque aún no aparecen los derivados de las reformas de los Estatutos, sino que continúan los correspondientes a la época anterior.

Hay una ampliación de medios a Andalucía (447) en materia de conservación de la naturaleza (Parques nacionales de Doñana y Sierra Nevada); a Aragón (446) en la misma materia (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido). Ampliación de medios en materia de Administración de Justicia se produce a Cataluña (506 y 966), Cantabria (817), Aragón (1702). En materia de educación hay ampliación de medios traspasados a Andalucía (642) en cuanto centros dependientes del Ministerio de Defensa y también en acción territorial a Andalucía (641) así como a la propia Andalucía (643) en control de calidad de la edificación y vivienda. Una ampliación de medios se traspasa a Cantabria (816) en materia de protección a la mujer.

Sobre la legitimidad de los reglamentos básicos existe varias normas que llaman la atención, y aunque ya han sido citadas, merecen una reflexión. Así sucede con el reglamento de medidas contra la influenza aviar, que se sitúa en el ámbito de la sanidad animal, donde tenemos la amplia experiencia del tratamiento de las vacas locas. También parece complicado el reglamento sobre reproducción de ganado equino de razas puras, que atribuye competencia al Ministerio o a las CCAA según la voluntad de la asociación de criadores, lo que jurídicamente parece un criterio absurdo pero materialmente puede explicarse por la diferencia de intereses en juego, en el Estado o en las CCAA. El RD que aprueba las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso a los espacios públicos suscita el interés por las normas armonizadoras, porque la propia norma explica que el Estado interviene pese a tratarse de una competencia autonómica por voluntad consensuada de todas las CCAA para unificar términos y parámetros. Seguramente la previsión del 150.3 CE esta tan

demonizada que ni puede mentarse, pero en todo caso se trata de un supuesto demasiado solemne para el problema real que plantea este reglamento.

### Observaciones sobre la colaboración

Este año, como los anteriores, aparecen en las normas numerosos órganos de colaboración entre Estado y CCAA, tanto creados por ley como por reglamento con muy diversas denominaciones, y diferentes caracteres.

La peor opción, a estas alturas del desarrollo autonómico, es afirmar la conveniencia de colaborar pero no determinar los medios para realizarlo, como hace la Ley 26 de responsabilidad medioambiental. La Ley de igualdad de mujeres y hombres crea un Consejo de Participación de la mujer que reúne a las distintas administraciones públicas y las asociaciones y organizaciones de mujeres, pero reenvía su desarrollo al reglamento (art. 78). Pero lo más frecuente es que la norma de creación contenga los caracteres principales del órgano de colaboración, aunque estos pueden variar mucho.

Una primera opción es la composición, según intervengan solo los gobiernos, central y autonómicos, o también otros componentes, y en este caso, si intervienen todas las CCAA o solo unas cuantas elegidas. La intervención de todas las CCAA conduce a órganos parecidos a las Conferencias Sectoriales y en cambio la participación sólo de algunas CCAA se produce más cuando intervienen personalidades o representantes de asociaciones, además de los gobiernos. Naturalmente en este caso, se plantea la proporción de los representantes autonómicos. Por ejemplo, en la ley de investigación biomédica los representantes autonómicos son 6 sobre 12 miembros.

*El Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas* define su composición y funciones, establece su organización y funcionamiento y determina la representación de los distintos sectores que deben integrarlo. Están presentes las comunidades autónomas, y uno de los 17 representantes será el vicepresidente del órgano.

*Un caso extremo se produce en el Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, que crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar.* como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, porque en su composición se encuentra un representante de cada comunidad autónoma que voluntariamente lo acepta, tan poca es confianza de la norma en el nuevo órgano.

Una segunda alternativa se plantea en la novedad y especialidad del órgano o su remisión a la Conferencia Sectorial o un Consejo ya existente, puesto que si intervienen todas las CCAA el órgano de colaboración será muy parecido a una Conferencia sectorial. En general la creación de muchos órganos nuevos no parece aconsejable y parece más adecuado apoyarse en organismos ya existentes, que al mismo tiempo se reforzarían con nuevas funciones. Un variante consistiría en crear un Comité específico que se aloja dentro de una conferencia sectorial. Como ejemplos de las principales opciones, la ley del empleado público remite a la Conferencia Sectorial existente, y en cambio las leyes correspondientes crean

como nuevos órganos un Consejo del Medio Rural (Ley medio rural sostenible) y un Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en la ley del mismo nombre). También la Ley número 44, de empresas de inserción, remite la valoración de su aplicación a un Consejo interautonómico ya existente, por petición según dice la propia exposición de motivos, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en que se discutió la Ley.

El *Real Decreto 367/2007, de 16 de marzo, crea y regula la Comisión Nacional para el Fomento y Promoción del Diálogo Intercultural*, adscrita al Ministerio de Cultura, para coordinar las acciones dirigidas a cohesionar la sociedad en su diversidad, favoreciendo la comprensión y el conocimiento mutuo a través de la cultura, con especial atención a la juventud, así como de organizar la participación española en el Año Europeo del Diálogo Intercultural. Entre sus miembros se encuentran tres representantes de las CCAA, suyos a propuesta de la Conferencia Sectorial de Cultura. En este caso, la participación de la Conferencia es marginal, e incluso parece que el nuevo órgano tiene cierta vocación coyuntural.

Una tercera opción se refiere al carácter del órgano ¿es preferible una Conferencia Sectorial –o equivalente– o es mejor un órgano con representantes de otras instituciones además de los gobiernos? Seguramente la respuesta depende de las funciones que se quiera proporcionar al nuevo órgano, pero cuando se trata de alcanzar la coordinación entre el gobierno central y los autonómicos la composición ideas es la más parecida a una Conferencia sectorial. Como ya se ha explicado en la universidad existía un órgano complejo que reunía a las CCAA, los rectores y 21 personalidades designadas por el Congreso, el Senado y el Gobierno. Resulta significativo que se haya sustituido por dos órganos diferentes y en uno de ellos, la Conferencia General de Política Universitaria sólo están los consejeros autonómicos y los miembros del Gobierno Central.

En cambio un órgano de composición muy compleja aparece en la Ley número 5 sobre la red de parques nacionales. En el artículo 6 se regula el consejo de la Red como órgano colegiado de carácter consultivo y adscrito al Ministerio del Medio Ambiente. Forman parte de dicho consejo, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados los parques nacionales, los presidentes de los patronatos y una representación adecuada de asociaciones cuyos fines estén vinculados a la protección medio ambiental y de organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, así como de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en el parque.

Una última cuestión entrelaza las funciones y la composición y va referida a la forma de representación del gobierno central. Este es uno de los principales problemas, porque si el Estado no tiene confianza en su posición en el nuevo órgano difícilmente le dotará de poderes importantes. Existen muchas modalidades posibles, algunas ya apuntadas en estas líneas, pero su decisión se inscribe en un planteamiento más general, que no puede abordarse aquí, respecto a las insuficiencias de las conferencias sectoriales y la idoneidad de otras formas de coordinación más sólidas.