

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Las reformas estatutarias

A) El año 2006 ha estado dominado por las reformas estatutarias y el debate sobre la organización territorial del Estado.

Las reformas estatutarias han tenido ritmos diferentes. De las reformas ya iniciadas en el año 2005, al final del 2006 se habían ya aprobado los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, mientras que el de Andalucía estaba en su fase final de elaboración. Otras comunidades autónomas han presentado sus reformas en el Congreso, como Islas Baleares, 19/06, Aragón, 26/06, Canarias, 14/09 y Castilla y León 05/12, estando muy avanzada la redacción interna del proyecto de Castilla-La Mancha. En sentido contrario otras comunidades autónomas han visto como la falta de acuerdo ha paralizado las reformas iniciadas. Por último, en otros casos no se ha puesto en marcha el proceso de reforma y se ha preferido ver la evolución de los acontecimientos.

Esta diversidad de situaciones permite diseñar al final del 2006 el siguiente mapa de las reformas estatutarias. Por un lado tenemos el modelo de la Comunidad Valenciana, caracterizado por su menor extensión (81 artículos, frente a la media de 200 de las otras reformas) y por mantener una mayor relación con el estatuto que reforma. No obstante esto último, lo cierto es que también incluye un título dedicado a los derechos de los valencianos, crea un Consejo de la Justicia de la Comunidad Valenciana y un Servicio Tributario Valenciano. Por otro lado destaca en este estatuto el hecho de haber contado desde las primeras fases de su elaboración con el acuerdo entre el PSOE y el PP.

Por otro lado tenemos el modelo catalán. La reforma supone en este caso la redacción de un nuevo estatuto de autonomía, mucho más extenso y de contenido más ambicioso. Este nuevo modelo se caracteriza por incluir la regulación de derechos y deberes estatutarios, un nuevo sistema de distribución competencial, la interiorización del poder local, un título dedicado al poder judicial, la potenciación de las relaciones bilaterales, la participación en Europa y un nuevo sistema de financiación. Este modelo se ha seguido, con matices diferenciales en los diferentes supuestos, en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Dentro de esta unidad de modelo, debe señalarse que en el caso de Cataluña y Canarias la reforma no cuenta con el apoyo del PP, mientras que en los otros supuestos si que se ha logrado el acuerdo entre los dos grandes partidos estatales.

En las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, Asturias y Murcia se paraliza el proceso de reforma por falta de acuerdo entre el PSOE y el PP.

En los casos de la Comunidad Foral de Navarra, o las Comunidades Autónomas de Madrid, La Rioja o Extremadura se decide esperar y ver como evolucionan los acontecimientos.

Por último, en Ceuta y Melilla se ponen en marcha estudios con el fin de revisar sus estatutos y equiparlos a los de las comunidades autónomas.

B) Una de las notas destacadas de este debate estatutario es que el PP ha mantenido a lo largo del año 2006 su oposición frontal a la redacción y aprobación del Estatuto catalán. La oposición se mantuvo a lo largo del debate en el Congreso de los Diputados y en el Senado, y una vez aprobado y refrendado el Estatuto catalán, se impugnó ante el Tribunal Constitucional mediante un recurso que cuestiona la filosofía del estatuto y un número muy significativo de sus preceptos.

La tensión política y mediática generada a lo largo de este proceso de discusión del Estatuto catalán perdió parte de su intensidad una vez se aprobó el Estatuto catalán y el PP decidió pactar el texto del Estatuto andaluz, texto que por cierto sigue el modelo catalán y reproduce literalmente varios de sus artículos.

C) Las referencias sobre cada uno de estos procesos de reforma estatutaria y el contenido básico de cada reforma se contiene en las crónicas de las diferentes comunidades autónomas, a las que nos remitimos. Nos limitamos ahora a destacar algunas de las cuestiones de carácter general que suscita el inicio de un nuevo proceso de reformas estatutarias.

A diferencia de los procesos de reforma de los estatutos de autonomía que se iniciaron en 1992, los procesos actuales se han puesto en marcha sin un acuerdo previo general entre los dos grandes partidos estatales, y sin la previa definición de unos objetivos precisos sobre el punto de llegada desde la perspectiva de la reforma de la organización territorial del Estado en su conjunto. Al mismo tiempo, salvo en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana, las reformas constituyen de hecho la redacción de nuevos estatutos de autonomía, con una estructura y un contenido mucho más ambicioso de los hasta ahora existentes.

Este hecho ha reabierto el debate sobre el alcance del principio dispositivo y la posición del estatuto de autonomía dentro del bloque de constitucionalidad.

Una de las críticas más generalizadas sobre la reforma estatutaria impulsada por lo que hemos dado en denominar el «modelo catalán» consiste en afirmar que el texto estatutario impone de hecho una reforma del modelo de organización territorial del Estado en su conjunto, en particular al establecer catálogos de derechos fundamentales diferenciados, nuevas tipologías de competencias, la condición de la redacción de leyes orgánicas competenciales, la primacía del bilateralismo sobre el multilateralismo y sistemas de financiación también diferentes. El estatuto habría perdido su carácter de norma organizativa de cada comunidad autónoma para añadir a esta función la de definir las relaciones con sus ciudadanos y las relaciones con el Estado.

Esta afirmación lleva directamente a cuestionar el principio dispositivo, al que se acusa de ser la causa de un nuevo modelo de organización territorial que se juzga disfuncional. Así, se dice que si bien el principio dispositivo pudo estar justificado en el momento de la creación de las comunidades autónomas, con el fin

de permitir que éstas se constituyeran a partir de la decisión de las diferentes colectividades existentes en España, carece de sentido mantenerlo para ulteriores reformas estatutarias una vez el mapa autonómico ya está definido. Las reformas estatutarias deberían quedar limitadas a la cuestiones internas, pero no deberían poder incidir en la estructura general de la organización territorial del Estado. A partir de este razonamiento surge la pregunta de qué grado de diferencia puede soportar el funcionamiento del Estado, y si podrán soportarse recurrentes procesos de reforma que afectan al funcionamiento del conjunto del Estado y que están impulsados desde las diferentes comunidades autónomas.

Desde otra perspectiva se defiende el valor del principio dispositivo como garante de la realidad plural del Estado español, y se ve como positivo que las reformas se definan en los estatutos. Según esta otra concepción el carácter paccionado de estas normas les da precisamente una mayor fuerza y legitimidad para tratar de abordar cuestiones que afectan a la relación Estado-Comunidad Autónoma y al funcionamiento del Estado en su conjunto. Así, por ejemplo, se defiende que es mejor que la fijación del modelo de distribución competencial se establezca en el estatuto de autonomía –ley paccionada– que a través de la ley estatal y su posterior interpretación por el Tribunal Constitucional actuando como legislador negativo.

En medio de estas posturas enfrentadas puede advertirse el inicio de la reclamación de la apertura de un debate sosegado sobre una reforma constitucional más amplia de la que en su día planteó el Gobierno y que durante el año 2006 ha quedado suspendida. Una reforma que lleve a la Constitución el modelo de organización territorial.

D) Los temas que han suscitado mayor interés a lo largo de los debates estatutarios han sido los siguientes:

– Las cuestiones de orden identitario, en particular la definición de la Comunidad Autónoma. Se ha rechazado en el Congreso de los Diputados –caso catalán– la definición de una Comunidad Autónoma como nación, pero se han aceptado referencias al carácter nacional de la respectiva Comunidad en el preámbulo, a través de la remisión a la historia y a la propia voluntad del Parlamento autonómico (Cataluña, Andalucía). Se recurre en ocasiones a las expresiones «nacionalidad histórica» o «realidad nacional», y en el caso de Canarias se quiere destacar la singularidad atlántica de esta Comunidad, por lo que se define a Canarias como «archipiélago atlántico con una identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales».

– La introducción de un título de derechos fundamentales y principios rectores. Se cuestiona la competencia del estatuto para crear derechos fundamentales diferentes de los contemplados en la Constitución, así como el peligro de la ruptura de la igualdad en la posición de los ciudadanos ante los poderes públicos.

– El establecimiento de una tipología general de competencias y, en particular, la definición en el estatuto de autonomía del alcance de la competencia básica estatal.

– La interiorización del gobierno local por parte de las comunidades autónomas.

- El intento de predeterminar la reforma de la ley orgánica del Poder Judicial.
- La potenciación del bilateralismo.
- La definición de un modelo propio de financiación difícilmente armonizable a través de la LOFCA.

Junto a estos temas de carácter general, la problemática del agua ha recibido en diversos estatutos una atención especial, lo que ha supuesto que en la práctica en la regulación de esta importante cuestión haya primado el interés por reivindicar la propiedad de este recurso escaso sobre las cuestiones relativas a su uso racional y solidario. Si bien en ocasiones las previsiones estatutarias se limitan a meras declaraciones de voluntad sobre la forma de gestionar agua, lo cierto es que pueden constituir un problema de orden político cuando deban adoptarse las decisiones concretas sobre la administración de esta agua en los órganos competentes.

Así, por ejemplo, en el Estatuto de la Comunidad Valenciana su artículo 17 garantiza el derecho a disponer de abastecimiento de agua de calidad. En el Estatuto catalán, el artículo 117 garantiza a la Generalidad de Cataluña su participación en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión de las cuencas intercomunitarias, y dispone que la Generalidad deberá emitir informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial. El Estatuto de Andalucía asume como competencia exclusiva la cuenca del Guadalquivir que transcurra por su territorio y no afecte a otro territorio. El proyecto de Estatuto de Aragón cifra la cantidad del Ebro que debe quedar garantizada para la Comunidad Autónoma en 6.550 Hm³, el de Castilla-La Mancha determina en su disposición transitoria segunda que en el año 2015 se pondrá fin al trasvase Tajo-Segura.

Estas previsiones han dado lugar al planteamiento o anuncio de recursos de inconstitucionalidad. Así, los gobiernos de la Comunidad Valenciana, Murcia y Aragón han impugnado el Estatuto catalán, mientras que los Gobiernos de Aragón y Castilla-La Mancha impugnan el Estatuto de la Comunidad Valenciana. Los Gobiernos de Extremadura y Castilla-La Mancha han manifestado su oposición al Estatuto andaluz, y la Asamblea de Murcia se manifestó en contra del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

E) En términos generales debe destacarse que los debates parlamentarios en el Congreso permitieron reforzar la constitucionalidad de las propuestas elaboradas en los Parlamentos autonómicos. Curiosamente, sin embargo, si recordamos que el Senado se define como Cámara territorial, los debates en el Senado no introdujeron modificación alguna a lo ya pactado en el Congreso de los Diputados.

F) La impugnación del Estatuto catalán por el Partido Popular y por el Defensor del Pueblo, en la medida en que se trata de recursos que cuestionan la filosofía general de la reforma y el contenido concreto de muchos preceptos, ha supuesto trasladar al Tribunal Constitucional una decisión de singular relevancia. Más allá del juicio que lleve a cabo el Tribunal sobre la constitucionalidad o no del Estatuto catalán, lo cierto es que la sentencia del Tribunal marcará en todo caso el futuro desarrollo del modelo de organización territorial del Estado en su conjunto. Tanto la redacción de los estatutos aún no aprobados, como el desa-

rrollo de los ya aprobados, seguirán las pautas de la sentencia. Por ello es obvio destacar la trascendencia de esta decisión.

G) Al finalizar el año 2006 la sensación generalizada es de incertidumbre. El sistema autonómico que se puso en marcha tras la Constitución de 1978 y que se reformó de forma consensuada en 1992 ha iniciado un nuevo proceso de reforma ha impulsado de las comunidades autónomas cuyo horizonte final no se vislumbra con claridad. La incertidumbre deriva de la existencia de modelos iniciales diferentes, de la impugnación del Estatuto catalán ante el Tribunal Constitucional, y de la no generalización del proceso de reformas.

Dentro de este panorama incierto cabe aventurar que si el modelo catalán no es desautorizado de forma general por el Tribunal Constitucional, será este modelo el que terminará por imponerse. Si esto es así, entonces deberá acometerse la tarea de construir un sistema coherente que permita el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto. En todo caso, el futuro incierto no debiera equipararse a desasosiego. Sea cual sea la decisión del Tribunal existen las bases necesarias para construir un nuevo modelo de organización territorial a partir de los nuevos estatutos de autonomía.

De nuevo, como lo fue tras la Constitución de 1978 y la redacción de los primeros estatutos de autonomía, el papel del Tribunal Constitucional será muy destacado, y la doctrina deberá también asumir su necesario protagonismo. Si con la Constitución de 1978 y los conocimientos entonces existentes se logró crear el modelo de Estado de las Autonomías que ha funcionado con notable éxito hasta el presente, nada impide pensar que con la experiencia acumulada y con mayores conocimientos se pueda articular un nuevo modelo autonómico más descentralizado e igualmente exitoso sobre la base de los nuevos estatutos de autonomía.

Mientras tanto, y esta es tarea que corresponde ya al próximo año, habrá que empezar a desarrollar las previsiones de los nuevos estatutos de autonomía.

La tregua de ETA

El año 2006 ha estado también dominado por la tregua de ETA y las expectativas frustradas por el brutal atentado terrorista del 30 de diciembre en el aeropuerto de Barajas.

El anuncio de la tregua indefinida por parte de ETA dio lugar a un posicionamiento diferenciado del Partido Popular con respecto al resto de partidos políticos sobre el cómo dar respuesta al anuncio de la banda terrorista. Mientras que el Gobierno y todos los restantes partidos se mostraron favorables a iniciar un proceso de negociación siempre que se mantuviera una situación de no violencia, desde el PP se reclamó el mantenimiento del Pacto antiterrorista y la aplicación estricta de la Ley de Partidos Políticos con el objetivo de impedir que HB pudiera presentarse a las elecciones del año 2007.

La diferente posición inicial generó duros enfrentamientos entre los dos principales partidos, los cuales se fueron acrecentando con el tiempo.

En esta situación UPN se alineó claramente con la posición del PP y denunció la posible utilización de Navarra como moneda de cambio en las negociaciones con ETA.

En todo caso, el atentado del 30 de diciembre, días después de que el presidente del Gobierno manifestara un razonable optimismo sobre el futuro, dibujó un escenario totalmente diferente. El propio presidente del Gobierno declaró rotas todas las negociaciones, mientras que la izquierda abertzale se encontró descolocada. El atentado frustró las relativas esperanzas en los resultados del proceso iniciado y dibujó un futuro totalmente incierto sobre la política antiterrorista del Gobierno.

Actividad del Estado

La actividad normativa estatal con incidencia en el funcionamiento del Estado de las Autonomías ha mantenido la tónica de años anteriores en lo que respecta a su aspecto cuantitativo. Del conjunto de normas estatales creemos que merecen ser destacadas dos leyes.

Por un lado la llamada Ley de Dependencia, Ley 39/2006 de 14 de diciembre, que se presentó por el Gobierno como una de sus principales aportaciones durante la legislatura. La ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Con esta finalidad se reconoce el derecho subjetivo a determinadas prestaciones y se crea un sistema estatal con participación de las comunidades autónomas.

Al margen de la importancia del contenido de la ley y de las novedades que introduce en el tratamiento de los derechos de los ciudadanos, el texto plantea problemas diversos desde la vertiente competencial. Así, la determinación de la materia que regula (¿se trata de seguridad social, servicios sociales o de una materia con nuevo contenido?), el alcance del artículo 149,1.1 CE como título competencial del Estado, y las técnicas de colaboración Estado-comunidades autónomas. El desarrollo de la ley y su aplicación generarán, sin duda, múltiples cuestiones de interés (este Informe dedica a esta cuestión un estudio monográfico). En este sentido puede destacarse que este mismo año 2006 la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado su ley de servicios sociales con un contenido similar al de la ley estatal.

La otra ley que queremos destacar es la de la radio y televisión de titularidad estatal, Ley 17/2006 de 5 de junio.

Si bien esta ley no plantea ningún problema desde la vertiente competencial, ya que se dicta en ejercicio de una competencia exclusiva del Estado, merece ser destacada por el lugar que ocupan los medios de comunicación en el funcionamiento de las instituciones democráticas y su posible incidencia en la legislación autonómica.

La ley estatal trata de garantizar la independencia de los órganos rectores de la televisión pública estatal con respecto del Gobierno del Estado. Pues bien, dado el proceso generalizado de creación de televisiones autonómicas, importa destacar la ley estatal y analizar si a partir de la misma la legislación autonómica en esta materia va a seguir o no un camino parecido.

Comunidades autónomas

Los debates estatutarios no han impedido que la actividad política y administrativa de las comunidades autónomas se haya mantenido en un clima de general tranquilidad. Seguramente, el hecho de no ser un año electoral, salvo en Cataluña, ha ayudado a mantener esta situación de tranquilidad generalizada.

La actividad normativa de las diferentes comunidades autónomas ha continuado, en términos generales, dentro de los niveles cuantitativos de años anteriores. Por materias destaca la preocupación por los temas relativos al urbanismo, vivienda y problemática del agua.

La especial preocupación por los temas del agua se ha debido seguramente a la sequía, pero también de forma particular al tratamiento que se ha dado a esta cuestión en diversos estatutos de autonomía. Regulación estatutaria que ha generado un efecto de emulación y de confrontación entre comunidades limítrofes o con intereses sobre las mismas cuencas. Este enfrentamiento se ha manifestado en la presentación de recursos de inconstitucionalidad frente a los estatutos aprobados, y al anuncio de impugnar las previsiones que aparecen en los proyectos de nuevas reformas estatutarias.

La inmigración ha seguido creciendo y preocupando a las comunidades autónomas, en particular a aquéllas que reciben un mayor flujo inmigratorio.

El año 2006 ha visto como se extendía la llegada de inmigrantes a Canarias desde las costas africanas utilizando los «cayucos». Este hecho ha internacionalizado el problema, ya que el Estado español ha debido intervenir en relación con los países africanos desde donde salen los «cayucos», y ha debido solicitar ayuda a la Unión Europea para tratar de controlar esta nueva forma de inmigración ilegal. Al mismo tiempo la presión que se ha generado sobre la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias ha obligado a buscar la colaboración de las restantes comunidades autónomas con el fin de distribuir entre todas la tarea de acoger a los inmigrantes que no eran repatriados.

Otro problema que se ha intensificado es el que afecta a los menores no acompañados, «meinas». En este caso, al tratarse de menores, la competencia sobre los mismos recae en principio de forma exclusiva sobre las comunidades autónomas. Pero la realidad es que la respuesta a este problema requiere tanto la intervención estatal como una actuación coordinada entre todas las comunidades autónomas.

Si antes hemos dicho que el año 2006 no ha sido un año electoral, su carácter preelectoral creemos que se ha manifestado en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia fiscal. Lo cierto es que el ejercicio de la potestad normativa autonómica en materia tributaria se ha traducido en la general introducción de rebajas fiscales, mediante una carrera de reducciones en los tributos cedidos sin que por el momento se vislumbre algún límite a este proceso.

Desde el lado contrario, los intentos por introducir tributos propios han recibido un nuevo freno con la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2006 relativa al impuesto medio ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura

sobre la producción y transporte de energía. La sentencia aprecia una vez más que se está ante un caso de doble tributación.

Otro dato remarcable del año analizado es la proliferación de formas jurídicas imaginativas con las que personificar entidades serviciales de las comunidades autónomas, creándose un mosaico realmente curioso de figuras diferentes, sin que se perciba siempre con claridad la funcionalidad de esta capacidad imaginativa en materia organizativa.

Por lo que se refiere a los aspectos institucionales debe mencionarse la reproducción en Cataluña del Gobierno tripartito, PSC-ERC-ICV, tras las elecciones del primero de noviembre en las que CiU fue el partido más votado.

En el caso de Extremadura tiene especial significación el anuncio de la renuncia de su presidente, Sr. Rodríguez Ibarra a concurrir de nuevo a las elecciones del año 2007. Se ha designado al Sr. Guillermo Fernández Vera como futuro candidato a la presidencia de la Comunidad. También debe mencionarse la designación de la Sra. María Dolores de Cospedal, del PP, como candidata a la presidencia de Castilla-La Mancha en sustitución del Sr. José Manuel Molina.

Urbanismo y vivienda

El urbanismo se ha convertido en un tema estrella en el debate político y mediático, y no precisamente en sentido positivo. Podría decirse que en el año 2006 se ha hecho evidente la crisis de un modelo de desarrollo urbano, se ha manifestado en toda su extensión el fenómeno de la corrupción urbanística y se ha recuperado la discusión sobre el sistema de distribución de competencias en materia urbanística.

En todo caso tal vez sea conveniente diferenciar los supuestos de corrupción, como los casos de Marbella o Andratx, de los supuestos en los que lo que se constata es la crisis del modelo de crecimiento urbano y desarrollo económico en que estamos inmersos. Este segundo aspecto requiere un debate más sosegado sobre las medidas a adoptar. Es decir, en muchas ocasiones las críticas hacia los procesos de reforma urbana no tienen como objeto un supuesto de corrupción, sino que son una crítica hacia un modelo de ordenación basado en la desregulación y liberalización del suelo, la potenciación de la iniciativa privada y el protagonismo de los convenios urbanísticos. Se trata de críticas hacia reformas llevadas a cabo de conformidad con el ordenamiento, pero que constituyen verdaderos atentados al medio ambiente y a un proceso de desarrollo sostenible.

En todo caso este crecimiento desenfrenado ha servido a los Ayuntamientos para hacer frente a sus presupuestos y a hecho evidente lo difícil que es en ocasiones para las autoridades locales el poder resistir a las fuertes presiones de la inversión privada.

Por estas razones se ha reabierto la discusión sobre el tema competencial, discutiéndose de nuevo cuál debe ser el protagonismo del Estado, las comunidades autónomas y los entes locales en materia de urbanismo.

Si atendemos a las actuaciones concretas de las comunidades autónomas cons-

tatamos que por un lado se han adoptado medidas que refuerzan la posición de la Comunidad Autónoma como garante de la legalidad urbanística (la Ley 1/2006 de Castilla y León), mientras que también encontramos disposiciones que caminan en la dirección contraria. Así, la ley de capitalidad de Palma de Mallorca sustrae al Consell Insular su competencia para intervenir en el Plan general de ordenación de la capital de las Islas Baleares.

Mientras tanto se debate en las Cortes una nueva ley del suelo con la que el Estado trata de incidir sobre esta cuestión, y que sin duda planteará de nuevo la discusión sobre el alcance de la intervención del Estado en materia urbanística.

La vivienda ha sido otro gran tema de preocupación ciudadana. El crecimiento de la construcción no logra bajar el precio de las viviendas y los ciudadanos empiezan a exigir cada vez con mayor fuerza respuestas concretas ante lo que constituye un problema vital, ya que son muchos los ciudadanos que no pueden acceder a una vivienda digna. Y esta reivindicación se dirige a los gobiernos autonómicos, titulares de la competencia.

Las comunidades autónomas han adoptado medidas de diverso contenido. Se han aprobado leyes en materia de vivienda, Planes regionales de vivienda, normas sobre viviendas de protección oficial, sobre viviendas en alquiler, o se han puesto en el mercado viviendas a 60.000 euros.

Unión Europea

La reforma estatutaria también se proyectó sobre las relaciones con Europa. Así, por ejemplo, el Estatuto catalán dedica a esta cuestión los arts. 184 a 192. Se regula con especial interés la participación de la Generalidad en los procesos de redacción de los tratados de la UE, en la formación de las posiciones del Estado español ante la UE y en la composición de Instituciones y Organismos europeos.

Mientras tanto, en desarrollo a los Acuerdos del 2004, se ha ampliado la presencia directa de las comunidades autónomas en las delegaciones españolas ante el Consejo. Al finalizar el 2006 quince comunidades autónomas habían actuado en representación del resto ante las instituciones europeas.

Por lo que se refiere a la actualidad de la UE el año 2006 ha estado marcado por la adopción definitiva de su marco financiero para el período 2007-2013.

Dentro de este nuevo marco la nueva política de cohesión ha supuesto que España recibirá 31.457 millones de euros (a precios 2004), lo que supone una pérdida de más del 40% en relación a lo recibido en 2001-2006.

En relación al proyecto de Constitución Europea, a lo largo del 2006 ha continuado el proceso de ratificación por algunos Estados miembros, pero de hecho el proceso se encuentra paralizado y se ha remitido al segundo semestre del 2008 el darle un nuevo impulso.

Administración local

En materia de Administración local el año 2006 ha aportado tres noticias destacables.

En primer lugar, el parón de la llamada segunda descentralización, con la excepción de Castilla y León donde si se han llevado a cabo algunas actuaciones de interés. En esta Comunidad Autónoma se ha desarrollado el acuerdo alcanzado en 2005 con delegaciones de competencias hacia los Ayuntamientos y a la Comarca del Bierzo.

En segundo lugar la inclusión del tema local en las reformas estatutarias. Los estatutos no sólo definen con más precisión las competencias de las comunidades autónomas en materia local, sino que establecen la regulación de la estructura local propia y fijan el alcance de las competencias de los entes locales. Este hecho ha condicionado el proceso de elaboración de la nueva ley de bases del régimen local, al que nos referiremos más adelante, en la medida en que las previsiones estatutarias obligan a repensar la posición de la ley básica estatal dentro del sistema de fuentes.

Por último, la STC 240/2006 de 20 de julio, primera que se dicta en un conflicto en defensa de la autonomía local, y de la que cabe destacar la doctrina que contiene sobre la posición de la LBRL como parámetro para enjuiciar la validez de las leyes estatales y autonómicas desde la perspectiva de su respeto o no de la autonomía local. El Tribunal Constitucional concluye que el canon que deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los artículos 137, 140 y 141 CE que establecen el contenido mínimo que debe respetar cada legislador.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración del anteproyecto de ley básica del Gobierno y la Administración Local el mismo ha seguido su curso de forma lenta, sin que al finalizar el año pueda asegurarse que vaya a llegar a buen puerto. Seguramente las reformas estatutarias en marcha condicionarán la elaboración de una norma básica estatal que podría entrar en contradicción con lo establecido en los nuevos estatutos de autonomía.

Jurisprudencia constitucional

La actividad jurisdiccional del TC con relevancia autonómica durante el año 2006 se ha concretado en 29 sentencias, de las cuales 8 resuelven recursos de inconstitucionalidad, 6 conflictos positivos de competencia, 14 cuestiones de inconstitucionalidad y, por primera vez, uno resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local.

Por lo que se refiere al tiempo medio de resolución de los diversos conflictos se mantiene el plazo de 6 años y medio. En dos casos se resuelven recursos planteados hace más de 10 años, siendo la resolución más rápida la que tuvo su origen en el año 2003.

Si atendemos al contenido de las sentencias no existen novedades significati-

vas en relación a la doctrina tradicional del TC. Lo más destacable es la resolución del primer conflicto en defensa de la autonomía local mediante la STC 305/2006.

Las sentencias del TC más relevantes se ocupan del alcance de la legislación básica estatal, las competencias ejecutivas autonómicas en materia laboral y administración de justicia, y a la competencia autonómica en materia de asociaciones.

Colaboración

Al tratar de las relaciones de colaboración de las CCAA centramos nuestra atención, un año más, en los Convenios firmados y publicados, en la medida en que estos acuerdos son la pieza final mediante la que se concretan compromisos que arrancan de un acuerdo de Conferencia Sectorial y/o de un plan o programa conjunto.

Durante el año 2006 la actividad convencional entre el Estado y las CCAA ha mantenido en cuanto a su aspecto material las características propias de los años anteriores, si bien debe destacarse el crecimiento sin precedentes del número de Convenios formalizados. Si tomamos como referencia los Convenios publicados en el BOE encontramos en el año 2006 un total de 1.069 convenios entre el Estado y las CCAA, cifra que dobla la del año anterior (580).

Como ya hemos apuntado, por lo que se refiere a su contenido, se mantienen los rasgos anteriores. La materia sobre servicios sociales sigue siendo lo que da lugar a un mayor número de convenios, y la mayoría de convenios son repeticiones de convenios de años anteriores. Por lo general se trata de Convenios-tipo o de suscripción múltiple. Se mantiene también la primacía de convenios que sirven para articular una colaboración de orden financiero.

Como novedad podemos destacar la aparición de problemas en la ejecución de algunos convenios, como por ejemplo los problemas en la ejecución de convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que han finalizado con tres recursos interpuestos por la Comunidad Autónoma. También merece la pena destacarse la inclusión de la técnica convencional de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, tanto en su aspecto vertical como horizontal (art. 59 del Estatuto de la Comunidad Valenciana y artículos 175 a 178 del Estatuto catalán).

La novedad más significativa es, sin duda, el incremento de la colaboración horizontal. En el año 2006 se han enviado al Senado 7 convenios entre comunidades autónomas para su tramitación a efectos del artículo 145.2 CE (el año anterior fueron tan sólo 3), lo que puede ser el inicio de un incremento sostenido de este tipo de colaboración. Habrá que seguir en años próximos esta cuestión.

Los convenios del año 2006 son de carácter preferentemente bilateral, afectan a comunidades autónomas limítrofes y tratan de resolver lo que podemos calificar como problemas de vecindad (por ejemplo, el Convenio entre la Rioja y la Junta de Castilla y León en materias de extinción de incendios).

Junto a esta realidad que tiene un reflejo formal, no puede dejar de hacerse referencia a lo que hemos denominado «colaboración entre comunidades autónomas sumergida». Es decir, la colaboración real pero de la que no da cuenta al Senado y en ocasiones tampoco a los Parlamentos autonómicos. En muchas ocasiones se recurre al mecanismo más flexible de los «Protocolos».

Con el fin de conocer esta «otra» colaboración es útil acudir a los Registros de Convenios de las comunidades autónomas, donde se obtiene información de indudable interés sobre esta cuestión.

Conflictividad

Durante el año 2006 la conflictividad jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional que tiene por objeto la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas se ha mantenido en unos niveles cuantitativos similares respecto a años anteriores, con un repunte significativo respecto al año anterior.

El número de conflictos registrados ascendió a 44 (un ascenso de más de 10 respecto al año 2005). De estos 22 corresponden a recursos de inconstitucionalidad, 10 a conflictos positivos de competencia y 12 a cuestiones de inconstitucionalidad .

Los desestimientos han sido 17 (frente a los 51 del año 2005).

La novedad realmente significativa ha sido la impugnación de los estatutos de autonomía aprobados, los de la Comunidad Valenciana y Cataluña, y en particular los recursos presentados frente al Estatuto catalán. Este Estatuto ha sido impugnado por el Partido Popular, Defensor del Pueblo y las comunidades autónomas de Aragón, Islas Baleares, La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana. En el caso de los recursos del Partido Popular y Defensor del Pueblo se discute la constitucionalidad de un número muy importante de preceptos, cuestionando la validez del texto estatutario en su conjunto. Los recursos de las comunidades autónomas tienen como objeto la regulación del agua y el Archivo de la Corona de Aragón. La impugnación del Estatuto Valenciano se llevó a cabo por las comunidades autónomas de Aragón y Castilla-La Mancha y se limita a los temas del agua.

La impugnación del conjunto del texto estatutario catalán supone una novedad de indudable calado político y jurídico. Por un lado se lleva ante el Tribunal Constitucional la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma cuyo electorado la ha refrendado por amplia mayoría. Por otro se trata de un conflicto en el que de hecho el reproche de inconstitucionalidad se dirige a la vez contra el Estado y una comunidad autónoma. Al impugnar una norma estatutaria se impugna una ley que por su procedimiento de elaboración tiene una doble legitimidad.

Debe también destacarse que por lo que concierne a los conflictos positivos de competencia la mayoría han sido planteados por las comunidades autónomas frente a disposiciones estatales que inciden de nuevo sobre un viejo tema. Esto es, el intento estatal de mantener el ejercicio de competencias ejecutivas a través del spending power.

Por lo que se refiere a la actividad del Tribunal Supremo con incidencia en controversias competenciales hemos destacado un total de 43 sentencias. 20 corresponden a disposiciones y resoluciones de las comunidades autónomas, 17 lo son del Estado y otras 7 de Corporaciones locales.

Por lo que se refiere a la impugnación de normas estatales cabe destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance de lo básico, reproduciendo la doctrina del Tribunal sobre esta materia. A modo de ejemplo citaremos la STS de 25 de noviembre de 2005 que enjuició al RD por el que se regulan los libros –registro y el deber de información estadístico– contable de los corredores de seguros y sociedades de correduría de seguros. En dicha sentencia el TS tiene ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la competencia básica estatal en materia de seguros (art.149.1.11CE).

También merecen ser mencionadas la STS de 13 de diciembre de 2005 por lo que se rechazó el recurso frente al acuerdo de traspaso a la Generalidad de Cataluña de los fondos del Archivo de la Corona de Aragón, y la STS de 27 de septiembre de 2005 sobre las competencias autonómicas en materia de administración de justicia y en concreto, las competencias del País Vasco sobre los medios personales y materiales que afectan a medios forenses, oficiales, auxiliares y agentes.

Si examinamos la impugnación de normas autonómicas merece destacarse la STS de 19 de junio de 2006 que resolvió el recurso frente al Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana 5/1977 de 28 de enero que aprobó los Estatutos de la Universidad Jaime I de Castellón, en los que se imponía a los estudiantes el deber de conocer el catalán. El TS afirmó que esta imposición vulneraba el estatuto de autonomía y que no podía ampararse en la autonomía universitaria.

También merece mencionarse la STS de 27 de abril de 2006 por la que, en base al contenido del art. 149.1.13CE, se anula el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el personal funcionario al servicio de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El Tribunal Supremo recuerda que la fijación de los límites superiores del incremento retributivo de los funcionarios corresponde al Estado.