

CRÓNICA POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL AÑO 2006

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ

INTRODUCCIÓN.—LA POLÍTICA ANTITERRORISTA: POSIBILIDADES Y LÍMITES.—LAS REFORMAS AUTONÓMICAS: DEL DISEÑO A LA CONSOLIDACIÓN POLÍTICA DEL MODELO TERRITORIAL.—FRAGMENTOS DE DERECHOS FUNDAMENTALES.—LA TRANSPARENCIA Y LA EFICIENCIA DE LOS RESULTADOS COMO NUEVOS OBJETIVOS EN LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.—POLÍTICA SOCIAL: EL NUEVO ESPACIO DE LOS DERECHOS.—POLÍTICA ECONÓMICA: IMPULSO EUROPEO Y EQUILIBRIO TERRITORIAL.—GESTIÓN DEL RIESGO: SALUD PÚBLICA, MEDIO AMBIENTE Y JUSTICIA.—RESUMEN.

INTRODUCCIÓN

Un repaso de la actividad política del 2006 sitúa en el centro del escenario la lucha antiterrorista y las reformas estatutarias. En las siguientes páginas intentaré ordenar los acontecimientos y mostrar las distintas perspectivas que los iluminan. Más allá de estas dos cuestiones, foco principal del conflicto político, en el año 2006 se han aprobado 44 leyes, ocho leyes orgánicas y 13 Reales Decretos-leyes (1). Me detendré en el contenido de las principales leyes, sin dar cuenta, por motivos lógicos de extensión, de las alternativas que se han hecho presentes en la tramitación parlamentaria. Se trata pues de una exposición estática, orientada al resultado antes que al proceso de elaboración. Creo que ese mapa legislativo dibuja el panorama de la acción política e indica el curso de los tiempos. Nos encontramos con una actividad legislativa basada en la construcción de derechos sociales y en la gestión del riesgo, actividad que en muchas ocasiones ha sido fomentada por la Unión Europea.

(1) Cfr. <http://www.congreso.es/>

Señalar también que en el desarrollo de su programa el Gobierno se ha mantenido estable; las modificaciones en su composición (2) no han afectado a su capacidad de construir las mayorías parlamentarias suficientes para transformar su programa en derecho (3).

LA POLÍTICA ANTITERRORISTA: POSIBILIDADES Y LÍMITES

En este curso se ha de dar un lugar principal a la política antiterrorista. El tratamiento jurídico-constitucional de la cuestión ofrece serias dificultades metodológicas, pues el objeto de estudio huye de las manifestaciones típicas. Si convenimos que al constitucionalista le corresponde el análisis del espacio político institucionalizado (actos gubernamentales, debates parlamentarios, producción normativa y decisiones judiciales) se habrá de aceptar que nuestro material de trabajo es escaso en este supuesto. En cambio, la mirada sobre el espacio político difuso ofrece un panorama colmado (comunicados de ETA, declaraciones de líderes de partidos —legales e ilegales—, manifestaciones, declaraciones de líderes sindicales y patronales, e incluso una resolución del Parlamento europeo de 25 de octubre). Se presenta así una situación en la que el derecho ofrece pocos elementos con los que aventurar un análisis, mientras que son ingentes las declaraciones, cuya consistencia depende del crédito político que el oyente otorgue al emisor. Por tanto, la primera tarea consiste en elegir el prisma de análisis.

Nuestro derecho constitucional dispone de elementos jurídicos específicos para combatir el fenómeno del terrorismo. No articula, sin embargo, mecanismos precisos con los que organizar y racionalizar la desactivación de elementos terroristas y su incorporación a la lógica constitucional. Así las cosas, considero que los fenómenos acaecidos en el año 2006 pueden ser analizados constitucionalmente como un proceso paulatino que intenta fundar las posibilidades y los límites de una función política no definida de manera concreta

(2) Cesaron los Ministros de Defensa (José Bono), Educación y Ciencia (María Jesús Sansegundo) e Interior (José Antonio Alonso), aunque este último paso a la cartera de Defensa; para el Ministerio del Interior fue nombrado Alfredo Pérez Rubalcaba y para el de Educación y Ciencia, Mercedes Cabrera (los Decretos de cese y nombramiento están en el *BOE* de 11 de abril). Con posterioridad, se produjo el cese de José Montilla como Ministro de Industria, Turismo y Comercio y el nombramiento de Joan Clos como titular de esa cartera (*BOE* de 8 de septiembre).

(3) De los proyectos de ley del Gobierno, los grupos parlamentarios de CIU y CC han apoyado 30; IU 28; PNV 26, ERC 25; y el PP 13. De los proyectos de ley orgánica, ERC, IU y CC 4; CIU y PNV 3, y el PP 2. Ningún proyecto se ha devuelto.

por la Constitución. En definitiva, los múltiples y heterogéneos acontecimientos esbozan la articulación jurídico-constitucional que se pueda dar a la asimilación de antiguos terroristas y grupos políticos afines.

En el debate sobre las posibilidades y límites de esa función de integración se podría decir que está todo por concretar y es precisamente esa indeterminación la que ha dominado el curso político. En mi opinión son tres los elementos que se han de fijar: la posibilidad de la propia asimilación, los actores que han de participar en la concreción de esa política (lo que conlleva también el espacio institucional oportuno), y el objeto y límites de la integración. A continuación me detendré brevemente describiendo las conclusiones que pueden hilvanarse sobre estos puntos. Para alcanzarlas me apoyaré en las Declaraciones Institucionales del Presidente del Gobierno y los debates parlamentarios.

La posibilidad de insertar dentro del sistema constitucional a antiguos elementos terroristas parece un punto de partida que ninguno de los actores políticos discute. Las condiciones que lo determinan son dos. En primer lugar, los requisitos de la acción política, establecidos en los límites que estipulan la Ley de Partidos (art. 9 y 12.3) y el Código Penal (art. 515). En segundo lugar, el «estatus» que merece la banda terrorista ETA. Aquí es aquí donde surgen las discrepancias. Para la mayoría parlamentaria, de acuerdo con la Resolución del Congreso núm. 32 (4) es necesario «una clara voluntad para poner fin a la misma [violencia] y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción...». Estas circunstancias propiciaron la Declaración institucional del Presidente del Gobierno el 29 de junio en la que anunciaba «que el Gobierno va a iniciar un diálogo con ETA» y más tarde la «suspensión de contactos» el mismo día 30 de diciembre tras el atentado de Barajas. En cambio, el principal partido de la oposición, en palabras de su líder Mariano Rajoy, sostiene que sólo la declaración formal de una disolución puede activar el proceso de integración («... en ningún punto figuraba la disolución de la banda y la entrega de las armas», Diario de Sesiones del Congreso, núm. 227, 2007, pág. 11534).

Ha sido una tradición en la historia de la Constitución de 1978 que la dirección de la política antiterrorista corresponda al Gobierno. Es así por mandato constitucional cuando tal política se concreta en una determinada actuación de las Fuerzas de Seguridad, de acuerdo con la potestad que la Constitución atribuye al Gobierno en el art. 104 CE. Como extensión de esta

(4) Resolución 32. Lucha contra el terrorismo, 20 de mayo de 2005-Serie D, núm. 206, pág. 28.

potestad constitucional, se ha aceptado en la dinámica política que también compete al Gobierno explorar y dirigir la negociación con ETA (negociaciones de Argel en 1986 y negociaciones en la tregua de 1998). Esto se confirma en el Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo (punto 1) e implícitamente en la Resolución núm. 32 del Congreso cuando se refiere «a los poderes competentes del Estado», que de facto ha redundado en la dirección gubernamental del impulso de diálogo. Tal potestad viene tradicionalmente acompañada de una oposición de perfil muy bajo. Se declaró expresamente en el punto 1 del Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo cuando se afirmó la «voluntad de eliminar del ámbito de la legítima confrontación política o electoral entre nuestros dos partidos las políticas para acabar con el terrorismo»; y ha encontrado su continuidad en la expresión «unidad democrática de los partidos políticos» del punto 3 de la Resolución del Congreso de 20 de mayo de 2005. No obstante, esta tradición parece que ha tocado a su fin como muestra la falta de apoyo del principal partido de la oposición a la citada Resolución y las Proposiciones No de Ley con las que el Grupo Popular ha inaugurado el período de sesiones en 2007 (5).

Las principales discrepancias nacen en el otro lado del polo negociador: ¿con quién ha de negociar el Gobierno? De acuerdo con la declaración institucional del Presidente, siguiendo los patrones de las anteriores negociaciones, con la banda terrorista ETA. Esto implica que el diálogo se ha de producir en una cierta clandestinidad, incorporando así un elemento singular. Pero además, en este caso, la negociación se ha ampliado a la llamada «mesa política» que incluye al Partido Socialista de Euskadi, Partido Nacionalista Vasco y a líderes del partido ilegalizado Batasuna. Las posibilidades constitucionales de este segundo tipo de interlocución han sido confirmadas por el Auto del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2006, que inadmite una querrela por

(5) Proposición no de Ley relativa a la notificación al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que las circunstancias respecto a la ilegalización de Batasuna no han cambiado. (162/000550). Proposición no de Ley relativa a la apertura del juicio oral contra los miembros de Egunkaria. (162/000549). Proposición no de Ley relativa a la persecución de las actividades de la ilegalizada Batasuna. (162/000548). Proposición no de Ley relativa a la revocación de la resolución de 17 de mayo de 2005, sobre el apoyo a un proceso de diálogo con la organización terrorista ETA. (162/000547). Proposición no de Ley relativa a la ilegalización del Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV-EHAK), de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. (162/000546), todas ellas presentadas el 24 de enero de 2007. Interpelación urgente sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para impedir la presentación de candidaturas auspiciadas por Batasuna/ETA en las próximas elecciones municipales, a Juntas Generales y al Parlamento de Navarra. (172/000246), presentada el 15 de febrero de 2007.

prevaricación y quebrantamiento de medidas cautelares contra el Presidente del Gobierno, Ministros, Secretario General del PSOE y Coordinador de la ejecutiva del PSE. En concreto, el razonamiento tercero declara: «... vendría a ser un fraude constitucional que alguien pretendiese, mediante el ejercicio de la acción penal y la puesta en marcha de un proceso de la misma naturaleza, corregir la dirección de la política interior o exterior que el art. 97 CE encomienda al Gobierno democráticamente legitimado».

Finalmente, el objeto y los límites del proceso de integración también parecen sostenerse sobre una base común. El objeto no puede ser otro que el fin del terrorismo. Sobre esta circunstancia fáctica se producirá la articulación dentro del marco constitucional de los antiguos terroristas. Dicho de otro modo, la erradicación de la violencia significará «... que cualquier proyecto político, incluso aquellos que pretenden revisar el propio marco institucional, debe respetar las reglas y los procedimientos en él establecidos...» (punto 2, Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo), «... que las cuestiones políticas deben resolverse únicamente a través de los representantes legítimos de la voluntad popular» (punto 2, Resolución del Congreso). Y así lo confirmó la Declaración Institucional del Presidente del Gobierno cuando afirmó «... el Gobierno va a iniciar un diálogo con ETA manteniendo el principio irrenunciable de que las cuestiones políticas sólo se resuelven con los representantes políticos de la voluntad popular... les digo que el Gobierno respetará las decisiones de los ciudadanos vascos que adopten libremente, respetando las normas y procedimientos legales, los métodos democráticos, los derechos y libertades de los ciudadanos, y en ausencia de todo tipo de violencia y coacción». En definitiva, el fin de la violencia no tiene «precio político» (6) y, por tanto, la clave del proceso de integración es saber si los elementos terroristas aceptan estos límites.

LAS REFORMAS AUTONÓMICAS: DEL DISENSO A LA CONSOLIDACIÓN
POLÍTICA DEL MODELO TERRITORIAL

*La aprobación del Estatuto de Cataluña y la traslación del disenso
sobre la reforma territorial al Tribunal Constitucional*

Durante el primer semestre del curso se concluyó la tramitación en

(6) Sobre el concepto de «precio político», véase Preámbulo del Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo, y punto 2 de la Resolución del Congreso de 20 de mayo de 2005.

Cortes de la propuesta de reforma elaborada por el Parlamento catalán (la aprobación del Senado acontece el 10 de mayo). En la medida que las anteriores reformas estatutarias habían sido impulsadas desde las propias Cortes a través de las leyes de transferencia y delegación y en virtud de acuerdos entre los grandes partidos estatales, era incógnita la función que las Cámaras jugarían ante un propuesta de reforma, ahora sí en plena lógica constitucional, proveniente de un Parlamento autonómico. Una comparación de la propuesta autonómica y del texto definitivo de la LO 6/2006, de 19 de julio (*BOE* de 20 de julio) permite concluir con rotundidad que la tramitación en Cortes ha servido para pulir las aristas constitucionalmente más discutibles (en sentido estricto la tarea se ha realizado en el Congreso, pues en el Senado no se introdujo ninguna modificación). En el Título Preliminar definitivo han desaparecido las referencias al concepto de nación (artículos 1, 3, 5, 8, se conserva, no obstante, en el preámbulo) a la vez que se ancla la existencia política de la Comunidad Autónoma dentro de la Constitución y del Estado (por ejemplo, compárese el art. 4). El Título Tercero relativo al Poder Judicial contiene necesarias referencias a la LOPJ, especialmente las referidas al Tribunal Superior de Justicia (art. 95) y al Consejo de Justicia (artículos 97 y 98). Tales referencias reconocen a las disposiciones estatutarias la condición de normas jurídicas latentes, que para su plena eficacia necesitarán de una sucesiva voluntad legislativa en la LOPJ. De gran importancia fue también la revisión de los artículos 110 y sigs., con la que se ha insertado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y que ha sido continuada por una detallada revisión de los títulos competenciales singulares hasta acomodar la cláusula «en todo caso» a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Igualmente se ha efectuado una detenida revisión de los mecanismos de colaboración con la intención de subrayar la incidencia de la legislación estatal en el diseño de algunos ámbitos de cooperación (por ejemplo en la designación de miembros del TC y del CGPJ, art. 180; en la planificación económica, art. 181; en la designación de miembros de los organismos económicos y sociales, art. 182; en el ámbito de la política europea, art. 184 y sigs.; o la política internacional, art. 191 y sigs.). Y especial atención merece la eliminación de los artículos 207 a 210 de la propuesta que modificaban el sistema de financiación autonómica sobre la idea de la «aportación a la Hacienda del Estado»; después de la tramitación en Cortes se puede decir que la financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña sigue anclada en el régimen común diseñado por la LOFCA.

Desde una perspectiva estrictamente política, la tramitación en Cortes alcanzó la mayoría absoluta requerida por la Constitución y a continuación

recibió la ratificación popular mediante referéndum (7). Es cierto, sin embargo, que no logró inicialmente una plena integración de las distintas corrientes políticas. De un lado, el grupo parlamentario de Esquerra Republicana se abstuvo a su paso por el Pleno del Senado y pidió el voto negativo en el referéndum de ratificación, circunstancia que propició su salida del Gobierno de la Generalitat y, entre otras causas, la disolución del Parlamento catalán. No sería exagerado afirmar que esta ruptura ha quedado suturada tras las elecciones catalanas que han vuelto a resultar en la integración de Esquerra Republicana dentro del Gobierno de la Generalitat, aceptando así participar en el desarrollo del nuevo Estatuto (8). De otro lado, la aprobación en Cortes tampoco logró el apoyo del Grupo Popular, que emitió voto en contra. El disenso se ha prolongado con un recurso de inconstitucionalidad (9). Las líneas maestras del recurso, más allá de las impugnaciones concretas de una u otras disposiciones, se sostiene sobre cuatro pilares teóricos centrados en los límites normativos del Estatuto: el Estatuto de Autonomía no puede regular derechos subjetivos, concretar el modo de ejercicio y la intensidad de las competencias, prever mecanismos de cooperación o predeterminar el contenido de leyes orgánicas. En definitiva, trayendo a colación la doctrina de las materias conexas elaboradas para las leyes orgánicas y de presupuesto, el recurso pretende ceñir la función político-constitucional de los Estatutos.

*La generalización de las reformas estatutarias y la superación
de las distintas interpretaciones sobre los límites
constitucionales de los Estatutos*

La tramitación de las restantes reformas estatutarias ha dejado desfasado el disenso político sobre la interpretación constitucional, concretado en el recurso de los diputados populares. La reforma del Estatuto de Andalucía (10), con una similitud general al de Cataluña, sumó en sede de Cortes el apoyo del

(7) Celebrado el 18 de junio de 2006, se dieron los siguientes resultados: una participación del 48,85 %, 73,24 % a favor, 20,70 % en contra y 5,29 % en blanco.

(8) Elecciones celebradas el 1 de noviembre con el siguiente reparto de escaños: Convergència i Unió obtuvo 48, el Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi 37; Esquerra Republicana de Catalunya 21; el Partido Popular 14; Iniciativa per Catalunya Verds-EUIA 12 y Ciutadans-Partido de la Ciudadanía 3.

(9) Y a la vez se ha unido el recurso del Defensor del Pueblo, y las Comunidades Autónomas de Murcia, Aragón, La Rioja, Valencia e Illes Balears.

(10) Ratificada en referéndum el 18 de febrero de 2007. Con una participación del 36,2, votos a favor del 87,45 %, en contra 9,48 % y 3,07 % en blanco.

Grupo Popular. Y aún más, la propuesta balear (11), aragonesa, castellano-manchega y castellano-leonesa, que también responden a las claves trazadas por el texto catalán, han sido auspiciadas por los partidos populares regionales (la excepción es la propuesta canaria), y es de esperar que reciban también el apoyo de los diputados y senadores populares, como refleja la tramitación del Estatuto de las Illes Balears. En definitiva, no sería exagerado afirmar que las distintas posiciones sobre las posibilidades y límites constitucionales de los Estatutos de Autonomía han superado el conflicto hasta limarse y conformar una interpretación constitucional común dentro de las Cortes (12).

En mi opinión, la convergencia en torno a las posibilidades constitucionales de los Estatutos se ha recompuesto sobre el carácter general del impulso reformador. La concurrencia de diversas propuestas de reforma refleja unas aspiraciones de cambio compartidas por las distintas Comunidades Autónomas (no existe la excepción catalana), que se concreta en estructuras de contenido similares.

Todas las propuestas han optado por enviar a las Cortes un nuevo texto que deroga expresa y completamente el antiguo Estatuto (13). La opción a favor de una derogación expresa y la aprobación de un nuevo Estatuto tiene en mi opinión una explicación sencilla, con un perfil técnico y otro político. Desde el punto de vista político, es oportuno recordar que las Comunidades que alcanzaron el máximo nivel de autonomía con la aprobación del primer Estatuto, se encuentran ahora ante la primera reforma de su norma institucional básica; en las restantes Comunidades, las anteriores modificaciones tuvieron la delimitada misión de ampliar el marco competencial. El paso de veinte años justificaría por sí solo una amplia reforma que se adaptara al dinamismo autonómico. Técnicamente, además, la opción por un nuevo texto parece irreprochable. La derogación completa del texto anterior evitará cualquier discusión sobre la vigencia de algunos preceptos. En el centro de la actividad jurídica se sitúa ahora una norma institucional básica completa, que quiere dar una respuesta útil y plena al fenómeno del autogobierno.

(11) Aprobada por las Cortes Generales el 22 de febrero de 2007.

(12) Setenta y cuatro preceptos del Estatuto de Cataluña que han sido recurridos coinciden (39 de forma idéntica) con el texto del Estatuto de Andalucía, cfr. A. LAMARCA I MARQUÈS y V. CASADO I PÉREZ: *Comparativa entre les reformes dels Estatuts d'Autonomia de Catalunya I d'Andalusia*, Indret, www.indret.com

(13) En apariencia, la excepción la constituiría el caso valenciano; sin embargo, basta una lectura superficial de la ley orgánica de reforma, ¡con más de 93 artículos que modifican desde el art. 1 a las disposiciones finales!, para comprender que este supuesto también es una reforma completa. Véase la LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE de 11 de abril).

En segundo lugar, todas las propuestas contienen un significativo esfuerzo por definir la autocomprensión política de la Comunidad Autónoma. Se colma así uno de los flancos más frágiles que ofrecían los antiguos Estatutos. En esa definición política las Comunidades, salvo las dos Castillas, han optado por reconocerse como nacionalidad histórica o nacionalidad. Pero sobre todo, me gustaría subrayar la elección de una fórmula común para configurar el soporte de su legitimidad política: el principio democrático (pueblo aragonés, pueblo valenciano, pueblo de Cataluña, pueblo andaluz, voluntad colectiva balear, Canarias a través de sus instituciones democráticas) ordenado y legitimado por el marco insuperable del Estatuto y la Constitución. Puesto que ya nadie duda de que las Comunidades Autónomas son organizaciones políticas dentro del Estado, no puede sorprendernos que los esfuerzos de autocomprensión política en los títulos preliminares abarque una serie de aspectos que nos dan su esqueleto político. Me refiero a la definición del territorio y su organización, la condición política de ciudadano, la eficacia de su derecho, el elenco de sus símbolos, la identificación de su sistema institucional y la mención de los principios políticos fundamentales.

Una de las novedades más significativas de los Estatutos es la incorporación de un Título en el que se recogen derechos y principios rectores (con la excepción de la propuesta canaria). Realmente, lo único que hacen es dar forma subjetiva a las políticas propias que venían desarrollando dentro del marco competencial estipulado en la Constitución. Así las cosas, si era constitucional configurar en la normativa autonómica derechos subjetivos, pocas dudas puede ofrecer su reconocimiento a nivel estatutario. Además, un repaso del elenco de derechos contenidos en los distintos Estatutos nos ofrece una imagen general que muestra mayoritariamente proscripciones de discriminación y derechos cuya estructura y eficacia se remiten a una ley de desarrollo. Materialmente, el cuerpo de derechos subjetiviza ámbitos en los que las competencias propias de las Comunidades inciden con especial relevancia, como son la educación, la sanidad, la vivienda o el medioambiente. Pero también es importante señalar que muchos de los derechos reaccionan ante los nuevos retos sociales, por ejemplo la defensa de los menores y los mayores, la identidad sexual o las personas con discapacidad. Si se trasciende el espacio estrictamente jurídico, creo que se puede comprender el sentido último de este elenco de derechos, que a mi parecer contiene de manera sintética la función político-integradora de los Estatutos. Los derechos estatutarios narran los hitos que se han consolidado y señalan cuáles son los objetivos de futuro.

Los Estatutos profundizan en los sistemas de gobierno definidos en las antiguas normas institucionales. Dotan al Gobierno y a la mayoría que lo apoya de instrumentos suficientes para convertir en derecho su programa polí-

tico. En este sentido, las reformas apuntan esencialmente a dos objetivos: la extensión general de los decretos leyes y los decretos legislativos, y la potestad presidencial de disolución.

Todos los Estatutos, al margen de la excepción parcial del caso valenciano (parcial, pues al tipificar la competencia compartida en el art. 50 de modo reflejo define las exclusivas y ejecutivas), han tipificado sus competencias. Resulta razonable que los Estatutos nos indiquen qué materias asumen las Comunidades, pero también, sobre esas materias, qué funciones. Algunos han querido ver en estas clasificaciones «normas interpretativas de la Constitución». Ante este juicio es oportuno recordar que nuestra norma suprema distribuye materias y también funciones a través de los conceptos de legislación y normativa básica. Necesariamente, el Estatuto, a la hora de asumir competencias señala materias, pero también ha de indicar las funciones que recaen sobre estas materias. Así se hizo en los primeros Estatutos, en los que para fijar las funciones asumidas sobre una materia se eligió la serie conceptual competencias exclusivas, desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica, y ejecución de la legislación. En aquel entonces nadie alzó su voz sobre esta tipología, porque se entendía que su sentido normativo nacía al leerse en conexión con cada una de las materias. Pues bien, ahora se vuelve sobre esos mismos pasos, con una clasificación que sin moverse un ápice de la que ha dominado los veinticinco años de autonomía, añade algunas dosis de detalle. Pero en definitiva, la clasificación pretende ahora, como ya lo hizo entonces, facilitarnos la lectura de las materias que se enumeran, para que recordemos que la competencia no consiste sólo en esa materia, sino en una serie de funciones sobre esa materia.

Los Estatutos también acomodan el Poder Judicial a la organización territorial. En todos los casos se ha operado con una triple técnica. Primero, consolidar el mandato constitucional que identifica el Tribunal Superior de Justicia como culmen de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad. Para ello se asegura su posición como máximo intérprete del derecho autonómico y se sientan las bases para su plenitud jurisdiccional. En segundo lugar, se dota de rango estatutario la delimitación en materia de personal y medios que propició la STC 56/1990. Y, por último, se prevé la desconcentración del gobierno de los jueces, a través de los Consejos autonómicos que asumirán en gran parte las competencias de gobierno de los Tribunales Superiores. Sin duda, la plena eficacia de las modificaciones que impulsan los Estatutos necesitarán de una sucesiva voluntad legislativa que modifique la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los Estatutos, que también son leyes de Cortes, aunque no meras leyes de Cortes, anticipan e impulsan políticamente la reforma de la LOPJ. Lo cual obviamente no quiere decir que en sentido estricto

predetermine su contenido; la falta de reforma de la LOPJ no devengaría responsabilidad jurídica alguna, pero sí responsabilidad política de las Cortes en el diseño del Estado Autonómico prefigurado en los Estatutos.

La necesidad de conformar un Estado Autonómico coherente que se inserte con eficacia en el contexto de la Unión y en el espacio internacional requiere de instrumentos útiles de colaboración. La parquedad de nuestra Constitución y del ordenamiento central en la regulación de la colaboración explica en parte que los Estatutos quieran cubrir esta laguna en lo que afecta a las Comunidades. Pero también revela la voluntad de las Autonomías de participar en la definición de la política del Estado, algo, por otro lado, imprescindible en cualquier modelo territorial compuesto. El repaso de los medios de colaboración recogidos en todos los Estatutos muestra además una cristalina concepción de la colaboración, la única constitucionalmente posible: colaborar es proponer a la otra parte actuaciones conjuntas voluntarias. Encontramos los clásicos convenios de colaboración o comisiones bilaterales que dan forma a las muy utilizadas negociaciones bilaterales. Ninguno de estos instrumentos impone la posición de la Comunidad Autónoma. Y esa lógica de la colaboración como acuerdo voluntario está también presente en las relaciones con la Unión Europea y en la acción exterior del Estado.

La financiación autonómica produjo un revuelo considerable en las fases preliminares de la reforma. Yo creo que ahora nos ha quedado un panorama despejado. Los Estatutos se detienen, siguiendo escrupulosamente el marco diseñado por la LOFCA, en la definición de los principios financieros, los recursos propios de la Comunidad y las competencias financieras. Se trata de disposiciones que sin innovar el régimen financiero, exponen con claridad y plenitud el régimen de cada Comunidad. Más novedosa resulta la regulación en detalle de las Comisiones mixtas de Asuntos Económicos y Fiscales, comisiones cuyo funcionamiento ha sido una muestra más de la utilidad de los instrumentos de cooperación, que de ninguna manera implican codecisión obligatoria sino que canalizan las propuestas de actuaciones conjuntas. Las Agencias Tributarias autonómicas suponen sólo una parcial novedad, pues las Comunidades ya venían realizando actividades de gestión tributaria. La creación de una Agencia Tributaria autonómica responde exclusivamente a una voluntad de especialización administrativa.

FRAGMENTOS DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En un Estado constitucional consolidado es razonable esperar estabilidad en la política de derechos fundamentales. Esto hace fácil comprender que el

año 2006 ofrezca tan sólo novedades fragmentarias destinadas a modificar aspectos parciales. Se ve con claridad en tres leyes.

La Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, fruto de una proposición legislativa, modifica la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (*BOE* 27 de mayo). Los cambios introducen medidas orientadas a facilitar el logro del requisito constitucional de las 500.000 firmas. Así, se amplía a nueve meses el plazo de recogida de firmas (prorrogable por otros tres meses, disposición cuarta). Se recoge la posibilidad de la firma electrónica (disposición quinta) y la cooficialidad de los pliegos (disposición sexta). Existen también algunos cambios importantes en lo referente a su tramitación y se elimina el art. 5.2.f) que vedaba la admisión cuando se daba «La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular».

La Ley Orgánica 8/2006 de 4 de diciembre modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Se caracteriza principalmente por un endurecimiento del régimen penal. El dato más destacado es el regreso a los 18 años como edad que determina la plena responsabilidad del delincuente (supresión del apartado 2 del art. 1) En el mismo sentido, los menores condenados, al alcanzar tal edad y en atención a su comportamiento podrán continuar su pena en un penitenciar ordinario (disposición diez). Por último, se amplían las circunstancias en las que un menor puede ser sancionado con penas de internamiento, a la vez que se delimita la amplia potestad que en este ámbito tradicionalmente se ha puesto a disposición del juez, haciendo hincapié en los delitos graves o cometidos en grupos o bandas (disposición cuarta, quinta y sexta).

En este año se ha cumplido la práctica insoslayable por la cual cada nueva mayoría de gobierno afronta una reforma del régimen jurídico de la educación. Para este caso el fundamento político es triple de acuerdo con la exposición de motivos: mejorar la calidad, propiciar la colaboración de toda la comunidad educativa y afrontar los retos educativos planteados por la Unión Europea en relación a los problemas específicos de la sociedad del conocimiento. A partir de estas premisas la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (*BOE* de 3 de mayo) se estructura con la forma propia de una regulación general de la educación, dando cuenta de los principios generales del sistema educativo, de la organización de las etapas y del diseño curricular básico.

Desde el punto de vista constitucional, la Ley Orgánica de Educación interesa por varios aspectos. En la perspectiva de la organización territorial, se consolida la formulación del binomio bases-desarrollo. El art. 6.3 utiliza una solución que busca la claridad competencial, de modo que estipula «Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por 100 de los

horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan». En definitiva, la distribución competencial en educación, se ha organizado en dos compartimentos separados cuantificado en horas, donde el Estado y las Comunidades Autónomas actuarán con plena independencia. Todavía en el marco de la distribución competencial, no se renuncia a políticas de concertación, lo que explica el amplio Capítulo IV del Título Preliminar, que regula los instrumentos desde los que impulsar la cooperación.

Una de las novedades más publicitadas ha sido la introducción de la asignatura de educación para la ciudadanía en el currículo de la enseñanza primaria y secundaria (artículos 8.3 y 24.3). Responde esta asignatura al propósito general de la ley de incluir directa pero también transversalmente una educación que sitúe expresamente la formación en el contexto de unos valores de democracia, igualdad y respeto por los derechos humanos (véanse los principios y fines, art. 1 y 2).

Por último, cabe resaltar que esta ley es algo más que una ley general de educación. Se trata también de una importante reforma de la LO 8/1985 reguladora del derecho a la educación. No sólo por los aspectos que tangencialmente afectan a este derecho y que se recogen en la disposición final sexta. Sino sobre todo por la disposición final primera que acomete una reforma cuantiosa del derecho fundamental a la educación modificando los derechos de padres y alumnos, aspectos de los Consejos escolares y el régimen del concierto escolar.

LA TRANSPARENCIA Y LA EFICIENCIA DE LOS RESULTADOS COMO NUEVOS OBJETIVOS EN LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

El año 2006 da ejemplos claros sobre los nuevos modos de dirección administrativa. Definitivamente se supera la técnica de las incompatibilidades y se introduce en el ordenamiento la idea del conflicto de intereses, mecanismo con el que se quiere ampliar la separación entre espacio público y privado. Al mismo tiempo se generaliza el instrumento de las Agencias en la gestión del interés público, organismos que responderán por sus «resultados». Y esa importancia del resultado en la gestión se sitúa en el núcleo de la ambiciosa reforma de los medios de comunicación estatales. Veamos los detalles.

La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración del Estado (*BOE* de 11 de abril), da cuenta de la evolución que ha experimentado

el estatus jurídico de los gobernantes. El acento en la transparencia o buen gobierno ha ido superando la técnica clásica de las incompatibilidades. Para asegurar la correcta formulación del interés general no basta con separar al titular del cargo de cualquier profesión o empleo; es preciso incorporar garantías antes y después del desempeño del cargo, y prevenciones que se extiendan al círculo familiar del gobernante.

En primer lugar, llama la atención el ámbito personal de aplicación (art. 3). Se extiende a lo largo de la Administración estatal vertical, horizontal e institucional, usándose incluso una amplia cláusula de cierre en el art. 5.2.m): «Asimismo, los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Administración General del Estado, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros».

Hay conflicto de intereses «... cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas», art. 4.2. Se previene con la venta de las participaciones cuando el alto cargo, cónyuge o persona de análoga relación, hijos o personas tuteladas posean más del 10 por 100 (o un porcentaje condicionante si el capital social de la entidad es superior a 600.000 euros) de sociedades «... que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza, con el sector público estatal, autonómico o local, o sean subcontratistas de dichas empresas o que reciban subvenciones provenientes de la Administración General del Estado...» (art. 6). Y con un deber de abstención o inhibición en «... los asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido alguna parte ellos, su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, o familiar dentro del segundo grado y en los dos años anteriores a su toma de posesión como cargo público» (art. 7.1). Ese deber de abstención se torna en deber de inactividad durante dos años tras el cese del cargo para servicios o contratos de asistencia, servicios con empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado (art. 8). El cuadro de prevenciones se completa con dos mecanismos estructurales. De un lado la comparecencia en el Congreso antes del nombramiento de determinados altos cargos (art. 2); de otro, la creación de un Registro de Actividades, Bienes y Derechos y una Oficina de Conflictos de Intereses.

La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión estatal ha afrontado el reto histórico de reformar a fondo el funcionamiento de la Radiotelevisión Pública (acompañado de un Expediente de Regulación de Empleo). Sin duda, ésta arrastra desde los comienzos de nuestro régimen constitucional el problema de una gestión informativa de inclinación gubernamental y un

rampante déficit. La Ley 17/2006 mantiene la calificación de servicio público de la radio y televisión de titularidad estatal que se concreta en el art. 2.2 (más allá de los rimbombantes fines genéricos del art. 2.1, aunque con menos prosopeya que el antiguo Estatuto de Radiotelevisión). La estrategia para que ese servicio público se desarrolle de manera neutral y con eficiencia, salvando así los obstáculos tradicionales, se despliega mediante la gestión a través de una sociedad mercantil estatal, que «contrata» objetivos y presupuesto con el Gobierno.

Se crea la Corporación RTVE compuesta por la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española y la Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España (art. 7). La gestión de la Corporación está en manos de un Consejo de Administración de doce miembros. La garantía de independencia de los miembros se centra en el modo de elección (ocho designados por el Congreso —dos a propuesta de las centrales sindicales— por mayoría de 2/3; cuatro a propuesta del Senado por igual mayoría, art. 11) (14), por mandato de seis años (art. 13), separación por mayoría de dos tercios del Congreso (art. 12), dedicación exclusiva y prevención de conflictos de intereses (art. 14). En la prestación del servicio público, la Ley, en los artículos del 25 al 28 (sin olvidar el art. 3) establece los principios que han de guiar la gestión, reincidiendo en el criterio constitucional del pluralismo social y político. Esos principios tienen una primera concreción en el llamado Mandato-Marco, establecido por las Cortes y con una vigencia de nueve años. El segundo nivel de concreción se determina en el Contrato-Marco celebrado entre la Corporación y el Gobierno, por vigencia de tres años, que marca los objetivos específicos, las aportaciones presupuestarias, los medios de adaptación de los objetivos y las previsiones presupuestarias, así como los efectos del incumplimiento del Contrato-Marco (art. 32). Y aún queda una concreción ulterior en el programa de actuación plurianual de la propia Corporación (art. 35).

La Ley 20 /2006 de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, pretende responder a dos problemas. Primero, a «las rigideces que presentan los actuales modelos de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos públicos, sobre todo en su configuración de organismos autónomos, dificultan en gran medida la consecución de los objetivos antes indicados» (preámbulo). Segundo, a la «... proliferación de entes que presentan un régimen jurídico singular, básicamente del derecho privado y al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos...»

(14) Los primeros nombramientos se han realizado mediante Acuerdos del Congreso y del Senado de 19 de diciembre de 2006, publicados en *BOE* el 27 de diciembre.

(preámbulo). La respuesta se basa en la configuración de un nuevo instrumento organizativo al que habrán de reconducirse paulatinamente los distintos organismos autónomos (disposición adicional tercera). Se trata de las Agencias Estatales, que «... son entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno (a partir de una ley de autorización) para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias» (art. 2).

Estas Agencias Estatales serán responsables de su gestión en virtud de los «resultados». La pauta de esa responsabilidad será el «contrato gestión» de vigencia plurianual determinado por el Consejo Rector (nombrado por el Ministerio del ramo, art. 10). Su ejecución la dirige el director de la Agencia y contiene en todo caso, según el art. 13: los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, el marco temporal correspondiente, recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios, así como los efectos del logro de objetivos.

La operatividad de las Agencias se basará sobre la mayor autonomía en la gestión del personal y de los recursos. Respecto al primer elemento, se conserva el modelo de función pública («evitándose así las transformaciones forzadas al régimen de personal laboral», preámbulo), pero se habilita mayor autonomía en la ordenación y provisión de puestos de trabajo, la retribución varía según el cumplimiento de objetivos y se añade la categoría de personal directivo (artículos 21 y 22). Desde el punto de vista económico, junto a las transferencias presupuestarias se prevé el ingreso de recursos propios sea a través del patrocinio o mediante la prestación de servicios en sentido estricto a particulares u otras entidades públicas (art. 24).

POLÍTICA SOCIAL: UN NUEVO ESPACIO DE LOS DERECHOS

Una de las leyes más significativas de este año e incluso de la legislatura, es la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, sobre Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (*BOE* de 15 de diciembre). Fija el marco para la articulación definitiva de un sistema de asistencia social, que está siendo desempeñado de manera fragmentaria por las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los particulares. Sistema que pretende afrontar uno de los retos más importantes de las sociedades desarrolladas: el envejecimiento de la población y el incremento de las personas con discapacidad. Más allá de este significado político, merece la pena dete-

nernos brevemente en la ley, porque presenta algunas novedades técnicas dignas de atención.

La propia intervención del legislador estatal es llamativa. Antes de la ley, la asistencia social a la dependencia tenía una respuesta de intensidad variable y formas jurídicas diversas en el ámbito autonómico, local y privado (15). La articulación general de esas políticas y, sobre todo, la determinación del gasto adecuado, eran consideradas en términos políticos una necesidad. Frente a esa valoración política, se hacía presente el indiscutible dato constitucional que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en «asistencia social». El equilibrio de los imperativos políticos y los requisitos constitucionales se ha logrado mediante la invocación del art. 149.1.1 como título competencial; y también con una futura concreción cooperativa de los contenidos de la ley. En definitiva, el Estado central actúa para fijar «las condiciones mínimas» de un derecho subjetivo (art. 1) (16), garantizando su operatividad, y las Comunidades Autónomas ejercen su autonomía en el procedimiento de cooperación, en la definición de prestaciones adicionales y en la gestión del sistema.

La ley crea un derecho subjetivo de configuración «multilegal» e incluso «multinormativo» en atención a las diversas fuentes que incidirán en la definición de su contenido. Ese derecho se perfila a lo largo de una serie de facultades recogidas en el art. 4.2 (las cuales simplemente especifican facultades que los sujetos destinatarios de la ley ya poseen en virtud de normativa genérica —pleno disfrute de las libertades públicas, de sus derechos patrimoniales, a ser informado de su situación de dependencia, etc.). Pero sobre todo en una serie de prestaciones que tienen por finalidad según el art. 13 «a) Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible, y b) Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad». Esas prestaciones se articulan en un catálogo de servicios (art. 15) que abarca la Teleasistencia, la Ayuda a Domicilio, Centro de Día y de Noche, y la Atención Residencial; e incluso prestaciones pecuniarias que se activan subsidiariamente cuando no se pueden recibir de entidades públicas o concertadas los servicios mencionados (art. 17), y directamente sólo para

(15) Merece la pena contrastar el Capítulo II del Libro Blanco de la Dependencia, <http://www.mtas.es/inicioas/dependencia/depen.htm>.

(16) Sobre la suficiente competencia del Estado para intervenir en virtud del art. 149.1.1 véase Dictamen núm. 279 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 29 de enero de 2007, págs. 91 y sigs. También J. A. MONTILLA MARTOS: «El debate competencial en torno a la ley de dependencia», en prensa.

sufragar cuidados familiares o asistencia personal en casos de gran dependencia (artículos 18 y 19). Pero lo que es aún más importante, esas prestaciones se ordenan en un triple nivel, definido por el art. 7: «1.º El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9. 2.º El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10. 3.º El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma». Prestaciones en tres niveles que nos llevan directos a otro de los instrumentos más interesantes de esta ley, la cooperación Estado/Comunidades Autónomas.

La cooperación se articula en primer lugar a través del llamado Consejo Territorial para la Autonomía y Atención a la Dependencia (art. 8), en el que se preserva siempre la mayoría de los representantes de las Comunidades Autónomas. Las competencias claves de este Consejo son en mi opinión dos. Fija el baremo a partir del cual se ha calificar el grado de dependencia del solicitante del derecho (*e*, art. 8), y la intensidad de las prestaciones y las cuantías (*b* y *c*, art. 8). El segundo nivel de cooperación se concreta en los convenios que la Administración general del Estado suscribirá con cada Comunidad Autónoma, para acordar «los objetivos y medios» en la aplicación de los servicios, así como la financiación de ese segundo nivel de prestación, que en todo caso será una financiación «especular» en la que la Comunidad Autónoma habrá de gastar tanto como la Administración General (art. 32). Con este nivel de cooperación se cierra el marco de la articulación y financiación del sistema, que se sostiene sobre el nivel mínimo de protección financiado por el Estado (art. 9) y se prolonga por la capacidad autónoma de gasto de las Comunidades Autónomas (art. 11.2).

Es oportuno señalar en último lugar el carácter progresivo de la implantación del sistema. Para la consolidación definitiva de este novedoso modelo de asistencia social, la ley ha dispuesto un período de ocho años en el que las prestaciones se irán desplegando durante ocho años según el esquema temporal previsto en la disposición final primera.

En el ámbito de la política social destaca también la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, sobre el Estatuto de la Ciudadanía en el Exterior (*BOE* de 15 de diciembre). El objeto de la ley está bien ceñido en su art. 1 a partir de tres elementos «garantizar a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en términos de igualdad con los españoles residentes en el territorio nacional», «delimitar las líneas básicas de la acción protectora del Estado y de las Comunidades Autónomas» y «facilitar tanto la atención a los españoles en el exterior, como la integración social y laboral de aquellos españoles que decidan retornar a España». La clave de la

ley reside en su ámbito subjetivo, ligado a la condición de nacional y que se extiende al no nacional sólo en dos supuestos: el cónyuge o pareja análoga, los hijos dependientes, sea por minoría de veintiún años, dependencia física o económica (art. 2).

En correspondencia con su objeto, la ley contiene un amplio elenco de derechos que agrupa en tres tipos: los derechos de participación, los derechos sociales y los derechos de educación y cultura. Respecto al primer tipo, encontramos medidas de garantía y fomento de los derechos de participación política tanto en España como en su país de residencia, asistencia al español en el exterior, derecho de petición, derecho de queja ante el Defensor del Pueblo, un derecho de información sobre su régimen jurídico y el estado de los procedimientos que le afectan, participación en los órganos consultivos de la emigración, derecho de sindicación, asociación y proscripción de la discriminación por motivos de género. El segundo grupo de derechos contiene una serie de disposiciones orientadas a propiciar, tras el ulterior desarrollo reglamentario, la extensión de los pilares del Estado social a los españoles en el extranjero. Prevé así medidas de protección sanitaria, derechos propios de la Seguridad Social, prestaciones de necesidad y servicios sociales para los mayores de sesenta y cinco años, e información en materia de empleo y ocupación. Finalmente, el tercer cuerpo de derechos regula medidas de fomento en materia educativa, que como reconoce el mismo preámbulo son derechos ya existentes en otra normativa, y que básicamente atienden a la integración en el sistema educativo español desde el extranjero y a la convalidación de títulos extranjeros adquiridos por los españoles.

Junto al extenso número de derechos y normas de fomento, esta ley contiene asimismo instrumentos de organización. Destaca la Oficina Española de Retorno (art. 27) cuya función es facilitar el regreso de los emigrados; la Comisión Sectorial de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Administraciones Locales (art. 29), comisión con la que se pretende articular una política integral de retorno, y que se yuxtapone al Consejo General de la Emigración (art. 10); el Portal de la Ciudadanía española en el exterior que será el epicentro informativo; y dos órganos de naturaleza consultiva, el Consejo General de la emigración, que reúne al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Comunidades Autónomas que lo deseen y Federaciones de asociaciones de emigrantes; y el Consejo de Residentes Españoles que están adscritos a las oficinas consulares.

Todavía en el ámbito de la política social, en concreto en el desarrollo del derecho recogido en el art. 51, es necesario atender a la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, sobre Protección de consumidores y usuarios (*BOE* de 30 de diciembre). Es esta una ley que no pretende establecer una nueva regulación

de conjunto, sino que articula medidas singulares que se incorporan en el régimen general de la protección de consumidores. Destacan entre esas medidas la extinción contractual en los mismos términos de la celebración del contrato (art. 1.6), una información que ofrezca de manera desglosada el precio final e información precontractual gratuita (art. 1.7), se considera abusivo el redondeo al alza (art. 1.14), también se tienen por abusivos gastos de titulación, tributos, subrogación de hipoteca y acceso a los suministros básicos que corresponden al profesional que vende una vivienda (art. 1.14), y se acomete la regulación de las asociaciones de consumidores dando cuenta de la distribución competencial Estado/Comunidades Autónomas.

POLÍTICA ECONÓMICA: IMPULSO EUROPEO Y EQUILIBRIO TERRITORIAL

La actividad legislativa dentro del espacio de la política económica vuelve a destacar por el impulso que propicia la normativa de la Unión Europea. Gran parte del cuerpo legislativo resulta específicamente del deber de transponer normas de la Unión cuyo fin primordial es articular mercados comunes sectoriales. Me refiero, por ejemplo, a la Ley 7/2006, de 24 de abril, que Modifica el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989 (*BOE* de 25 de abril), y que tiene por finalidad regular el modo de elaboración de las cuentas societarias para «permitir la comparabilidad de su información económico-financiera con la de las empresas de los restantes Estados miembros de la Unión Europea» (preámbulo). Asimismo, la Ley 11/2006, de 16 de mayo, de Adaptación de la legislación española al Régimen de Actividades Transfronterizas regulado en la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3-6-2003, relativa a las actividades y supervisión de los fondos de pensiones de empleo, que como su mismo título indica regula la actividad supraestatal de los fondos de pensiones en torno al principio de reconocimiento mutuo. De manera parcial, la Ley 25/2006, de 18 de julio, que modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y aprueba medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera, que tiene entre otros objetos evitar la doble imposición internacional por dividendos y armonizar la tributación de operaciones societarias entre empresas de dos Estados miembros. Sin olvidar la relevante Ley 23/2006, de 7 de julio, que Modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996 (*BOE* de 8 de julio), que además de la regulación del derecho patrimonial de comunicación pública y de la extensa regulación de las compensaciones por copia privada, da cuenta

precisa de la distribución digital, respondiendo así a las obligaciones comunitarias. Esta ley, a su vez, tiene un complemento procesal en la Ley 19/2006, de 5 de junio, que amplía los medios de tutela de los derechos de propiedad intelectual e industrial y establece normas procesales para facilitar la aplicación de diversos reglamentos comunitarios (*BOE* de 6 de junio). El texto incorpora nuevas diligencias preliminares de prueba sobre el origen y redes de distribución de las mercancías o servicios e información bancaria (art. 1); amplía las medidas judiciales de aseguramiento de prueba (art. 1.6); y modifica los peticiones que conforman las acciones y las indemnizaciones resultado de la estimación de la acción (artículos 2 y 3).

Son tres, sin embargo, las leyes que en mi opinión merecen una mayor atención. En primer lugar, la Ley 15/2006, de 26 de mayo, que Reforma la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria. Se trata de una reforma con dos ejes. De un lado, el principio de estabilidad presupuestaria deja de operar anualmente y vincula ahora en el marco de un ciclo económico trianual. De otro, se incluye en todos los procedimientos de formulación del objetivo de estabilidad o control de ese objetivo al Consejo de Política Fiscal y Financiera, y a la Comisión Nacional de Administración Local.

En segundo lugar, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (*BOE* 29 noviembre). De acuerdo con la exposición de motivos, tiene objetivos muy precisos respecto al impuesto sobre la renta. Pretende disminuir la carga tributaria sobre las rentas más bajas «elevando los umbrales de rentas no sometidas a tributación»; reduce los tramos impositivos a cuatro (véase art. 63 y sigs.); aumenta las reducciones sobre las rentas de trabajo (en especial art. 20 y sigs.); y unifica el tratamiento fiscal del ahorro en el 18 por 100.

Finalmente, la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre Implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, que viene a completar la Ley 19/2005, de 14 de noviembre, sobre Sociedad Anónima domiciliada en Europa. Interesa subrayar cómo la regulación de la ley cobra una eficacia territorial supraestatal conectada al domicilio de la Sociedad Europea (art. 3). En concreto, el objeto de la ley es regular los elementos necesarios del procedimiento de negociación para asegurar la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea en formación (art. 8.1). Resulta especialmente llamativo el art. 7 en el que se articula la composición adecuada de la Comisión Negociadora de los trabajadores en atención a la extensión laboral de la Sociedad Europea; el contenido necesario del acuerdo (art. 11), y los efectos de ese acuerdo que, de nuevo, tiene eficacia supraestatal (art. 12). Con

todo, la ley prevé un régimen subsidiario de la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea, en caso de que la negociación no alcance acuerdo (art. 14 y sigs.).

GESTIÓN DEL RIESGO: SALUD PÚBLICA, MEDIO AMBIENTE Y JUSTICIA

Salud pública

La salud pública se ha convertido por antonomasia, junto al medio ambiente, en el espacio donde se despliegan las distintas técnicas de prevención frente al riesgo. El año 2006 ofrece ejemplos de las diversas estrategias, que van desde la libre elección hasta la represión penal.

El dilema del uso de la tecnología para la mejora del bienestar y la prevención de los riesgos que provoca se presenta con pregnancia en la regulación de la reproducción asistida. Y en este sentido, la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre Técnicas de Reproducción Asistida (*BOE* de 27 de mayo) es un ejemplo paradigmático. En mi opinión, el objetivo preciso de esta ley es introducir una serie de modificaciones sobre la Ley 45/2003, de 21 de noviembre. Se producen así cambios relevantes en la política de gestión del riesgo y fomento del bienestar a través de la investigación. En primer lugar, se pone fin a la limitación en la generación de ovocitos (art. 3). Este elemento es clave al ser la razón técnica del excedente de preembriones no transferidos a la mujer. Dado el hecho de preembriones sobrantes, se permite a los titulares de los mismos, entre otras opciones, donarlos con fines de investigación [art. 11.4.c)], facultad que antes sólo se permitía a los preembriones sobrantes antes del 2003. El segundo elemento clave es el reconocimiento del derecho para seleccionar preembriones con fines terapéuticos de los que se beneficiaría un tercero (art. 12), derecho que era negado en la anterior regulación.

La Ley 29/2006, de 26 de julio, sobre Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (*BOE* de 27 de julio), es un texto de contenido muy amplio que pretende regular en su conjunto el uso del medicamento. Contiene disposiciones centradas en la correcta prescripción del medicamento que apuntan al conflicto de intereses de los médicos (art. 3) y a la función de la receta médica (en especial, art. 77 y sigs.). Pero sobre todo, a mi parecer, la ley cumple una función tuitiva orientada a la calidad del medicamento y su «balance beneficio/riesgo» (preámbulo de la ley). Se cubre así el amplísimo campo que va desde las condiciones y requisitos para la investigación farmacológica, pasando por la regulación de la producción y distribución, hasta concluir con un control sobre los resultados efectivos del medicamento.

La Ley Orgánica 7/2006, de 21 de diciembre, sobre Protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte (*BOE* 22 de diciembre) es un modelo de prevención a través de la potestad punitiva. Se refuerza la preeminencia de la Administración frente al carácter asociativo de la actividad deportiva. Sin duda, las Federaciones conservan un papel relevante, pero ahora, junto al Consejo Superior de Deportes, la Agencia Estatal Antidopaje está llamada a ser el lugar central en la realización de los controles, elemento clave en este tipo de potestad sancionadora (art. 4). Por lo demás, la ley detalla con precisión las singularidades de la potestad sancionadora en esta materia. Así, por ejemplo, es especialmente interesante la configuración de obligaciones periódicas de control (art. 5), las garantías de franja horaria y asistencia médica (art. 6), del necesario reenvío a un listado de productos dopantes (art. 12), la extensión de la responsabilidad al entorno del deportista (art. 13), el modelo arbitral para la resolución de los recursos administrativos (art. 29) o del especial deber de confidencialidad de aquellos que practican los controles (art. 34). Por último, la ley opta, de acuerdo con el contexto de otros países, por crear un nuevo tipo de responsabilidad penal que extiende la responsabilidad a quien propicie el dopaje poniendo en peligro la vida del deportista (art. 44).

Medio ambiente

La política medioambiental es otro de los sectores cuyo impulso tiene origen fundamental en el derecho europeo. Pero además, en esta legislatura tal empuje está siendo utilizado para diseñar estructuras normativas muy ambiciosas. En concreto, es necesario subrayar la Ley 27/2006, de 19 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (*BOE* 19 de julio). La rúbrica de la ley señala perfectamente su contenido, que se acrisola en el art. 3 donde se recogen las distintas facultades de tres derechos: el acceso a la información en materia ambiental, el derecho a participar en los asuntos públicos relativos a la materia ambiental y la tutela judicial. Respecto al primero, la ley juega complementariamente con las obligaciones informativas de la Administración (especialmente interesante es la determinación de un contenido mínimo) y el derecho a obtener información del interesado, que el art. 23 amplía a las asociaciones que tengan por fin la protección del medioambiente. En cuanto al segundo derecho, la clave en mi opinión reside en la facultad de adjuntar observaciones y alegaciones a la toma de decisiones. Pero es también muy relevante la ampliación del objeto en la toma de decisiones que abarca todo un elenco previsto en el art. 18. Finalmente, desta-

ca el reconocimiento de una acción popular a las asociaciones que ya hemos mencionado (art. 22).

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (*BOE* 29 de abril), introduce la evaluación del impacto ambiental en las fases previas de la elaboración de proyectos. Se intenta así potenciar la eficacia de la valoración ambiental más allá de los informes que acompañan a los proyectos (art. 7).

Justicia

El paulatino progreso del espacio único de justicia e interior continúa reflejándose en la legislación estatal. En este año destaca el conjunto diseñado por la Ley 18/2006, 5 de junio, sobre Eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales (*BOE* de 6 de junio) y la Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio (*BOE* 6 de junio). Con este cuerpo normativo se dispone la regulación necesaria para articular el principio de reconocimiento mutuo de distintas diligencias aseguradoras (más allá de nuestro concepto estricto de embargo, art. 2). Al igual que en la eurorden, se aspira a superar el mecanismo clásico del control de la doble tipificación (art. 10). En el mismo sentido, cabe mencionar la Ley 16/2006, de 26 de mayo, que regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea (*BOE* de 27 de mayo). Se trata de una norma esencialmente organizativa que atribuye al Consejo de Ministros el nombramiento como miembro nacional en el órgano de derecho europeo, Eurojust, de un magistrado o fiscal con al menos diez años de servicio en la carrera y acreditada experiencia en la jurisdicción penal, por un período de tres años. Igualmente, la ley en los artículos 13 y siguientes regula la relación del Eurojust con las autoridades españolas.

RESUMEN

El presente trabajo repasa la actividad política y legislativa del año 2006. Atiende a los acontecimientos que han determinado la disputa sobre las posibilidades y límites de la política antiterrorista. Da cuenta de las reformas estatutarias y señala cómo se ha ido forjando paulatinamente en la esfera política una determinada comprensión constitucional del modelo territorial. Asimismo se presentan las más relevantes novedades en materia legislativa. Aquí destacan las técnicas de dirección administrativa orientadas a una gestión determi-

nada por los resultados; la política social en la que se ha abierto el espacio a nuevos derechos; la política económica que responde al impulso de la producción normativa europea; y las medidas sanitaria, medio ambientales y judiciales que buscan la mejor gestión del riesgo.

RESUMEN

El presente trabajo repasa la actividad política y legislativa del año 2006. Atiende a los acontecimientos que han determinado la disputa sobre las posibilidades y límites de la política antiterrorista. Da cuenta de las reformas estatutarias y señala cómo se ha ido forjando paulatinamente en la esfera política una determinada comprensión constitucional del modelo territorial. Asimismo se presentan las más relevantes novedades en materia legislativa. Aquí destacan las técnicas de dirección administrativa orientadas a una gestión determinada por los resultados; la política social en la que se ha abierto el espacio a nuevos derechos; la política económica que responde al impulso de la producción normativa europea; y las medidas sanitaria, medio ambientales y judiciales que buscan la mejor gestión del riesgo.

PALABRAS CLAVE: Año 2006, Derecho constitucional, actividad política, actividad legislativa.

ABSTRACT

This article describes political and legislative activity in 2006. It focuses on the events that have swayed the argument over the possibilities and limits of anti-terrorist policy. It refers to the reforms of the regional charters and explains how these have gradually forged a specific interpretation of the constitutional model for the regions in political circles. It also presents the most relevant new laws and regulations. These include technical standards for a results-oriented management of the government administration; the establishment of new rights in social policy; an active economic policy, driven by new European regulations; and health-care, environmental and judiciary measures to improve risk management.

KEY WORDS: Year 2006, Constitutional law, political activity, legislative activity.