

# CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

POR

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Oviedo  
presno@uniovi.es<http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm>

En esta Crónica se realiza una presentación de carácter temático y no exclusivamente cronológica, con el propósito de presentar una panorámica más completa de los sucesos relatados. Como en años anteriores, los grandes bloques temáticos se refieren a la Unión Europea y las relaciones internacionales; los partidos políticos y los procesos electorales y de referéndum; los órganos constitucionales y autonómicos; la organización territorial del Estado, y los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.

## UNIÓN EUROPEA Y RELACIONES INTERNACIONALES

En el ámbito de la *Unión Europea*, y por lo que respecta a la transposición de Directivas comunitarias al ordenamiento jurídico español, hay que señalar que, en el momento de concluir estas líneas (7 de marzo de 2007), están pendientes un total de 140 (54 con plazo vencido y 86 con plazo no vencido).

En el ámbito jurisprudencial, y a propósito de los litigios en los que ha sido parte el Estado español y que tienen relación con los asuntos tratados en esta crónica, cabe recordar las siguientes sentencias<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Disponibles en [http://curia.eu.int/es/content/juris/index\\_rep.htm](http://curia.eu.int/es/content/juris/index_rep.htm)

1) la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda, de 12 de enero), declaró:

que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

2) La sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 26 de enero de 2006, que declaró:

España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, por una parte, de los artículos 43 CE y 49 CE y, por otra, de la Directiva 89/48/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, y de la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48, al mantener en vigor las disposiciones de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, que imponen una serie de requisitos a las empresas extranjeras de seguridad privada para que puedan ejercer sus actividades en España; a saber, la obligación de revestir la forma de una persona jurídica; de disponer de un capital social mínimo específico; de depositar una fianza ante un organismo español; de contratar una plantilla mínima, cuando la empresa en cuestión ejerza sus actividades en ámbitos distintos del de transporte y distribución de explosivos; general de que su personal posea una autorización administrativa específica expedida por las autoridades españolas, y al no adoptar las disposiciones necesarias para garantizar el reconocimiento de los certificados de competencia profesional para el ejercicio de la actividad de detective privado.

3) La sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 31 de enero de 2006, declaró:

que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1 a 3 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, al denegar la entrada en el territorio de los Estados Partes en el Acuerdo re-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

lativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, al Sr. Farid, así como al denegar un visado para entrar en ese territorio a los Sres. Farid y Bouchair, nacionales de un Estado tercero y cónyuges de nacionales de un Estado miembro, por la sola razón de estar incluidos en la lista de no admisibles del Sistema de Información de Schengen, sin haber comprobado previamente si la presencia de esas personas constituía una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

4) La sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 23 de febrero de 2006, declaró:

que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE y 7 del Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, al no haber adoptado disposiciones legales que establezcan explícitamente en la función pública española el reconocimiento a efectos económicos de los servicios prestados en la función pública de otro Estado miembro.

5) La sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 16 de marzo de 2006, declaró

que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, así como de esta última Directiva, al no haber adaptado el Derecho español de forma completa al artículo 3 de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 97/11, al no haber adaptado el Derecho español al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 97/11, al haber incumplido el régimen transitorio establecido por el artículo 3 de la Directiva 97/11, al no haber adaptado el Derecho español de manera correcta al punto 10, letra b), del anexo II de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 97/11, en relación con los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de dicha Directiva, y al no haber sometido al procedimiento de evaluación de impacto ambiental el proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna, y, consiguientemente, al no haber aplicado lo dispuesto en los artículos 2, apartado 1, 3, 4, apartado 2, 8 y 9 de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 97/11.

6) La sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 12 de septiembre de 2006 en el asunto *España contra Reino Unido*:

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Como se explica en la sentencia, España subraya que su recurso únicamente tiene por objeto las elecciones al Parlamento Europeo tal como se organizan en Gibraltar y no el hecho de que el Reino Unido reconozca el derecho de voto en dichas elecciones a los ciudadanos de la Commonwealth con determinados requisitos [qualifying Commonwealth citizen; en lo sucesivo, «QCC»] que se encuentren en territorio del Reino Unido.

Para ello invoca dos motivos en apoyo de su recurso: mediante el primero alega que la extensión del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no son nacionales británicos en el sentido del Derecho comunitario, como prevé la Ley de 2003 relativa a la representación electoral para las elecciones al Parlamento Europeo [European Parliament (Representation) Act 2003; en lo sucesivo, «EPRA 2003»], es contraria a los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE; mediante el segundo sostiene que la creación de una circunscripción electoral combinada infringe el Acto de 1976 y los compromisos adquiridos por el Gobierno del Reino Unido en su Declaración de 18 de febrero de 2002.

El Tribunal concluyó que «en el estado actual del Derecho comunitario, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario, y que los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE no se oponen a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio.

Por motivos que enlazan con su tradición constitucional, el Reino Unido tomó la decisión de conceder el derecho de sufragio activo y pasivo a los QCC que reuniesen determinados requisitos expresivos de un vínculo específico con el territorio con respecto al cual se organizan las elecciones. Ante la inexistencia en los Tratados comunitarios de disposiciones que indiquen de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, no resulta contraria al Derecho comunitario la decisión del Reino Unido de extrapolar a esas elecciones, organizadas en Gibraltar, los requisitos establecidos en su normativa nacional para ser elector y elegible, tanto en las elecciones nacionales en el Reino Unido como en las elecciones a la Asamblea legislativa de Gibraltar.

Por todos estos motivos, procede declarar que el Reino de España no ha demostrado que el Reino Unido haya infringido los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE al adoptar la EPRA 2003, que dispone, en lo que respecta a Gibraltar, que QCC residentes en ese territorio, que no tienen la condición de nacionales comunitarios, tienen derecho a ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo. Por consiguiente, el primer motivo carece de fundamento.

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

Respecto al segundo motivo del recurso, es preciso recordar, que, como se desprende del apartado 63 de la sentencia *Matthews c. Reino Unido*, los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación para rodear el derecho de voto de requisitos. Sin embargo, tales requisitos no pueden menoscabar los derechos de que se trata hasta el punto de lesionar su propia esencia y privarles de su efectividad. Deben perseguir un fin legítimo y los medios empleados no pueden resultar desproporcionados (véanse, asimismo, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de marzo de 1987, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, apartado 52; y de 19 de octubre de 2004, *Melnitchenko c. Ucrania*, apartado 54).

Habida cuenta de esta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y de la circunstancia de que dicho órgano jurisdiccional declaró contraria al artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH la no celebración de elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar, porque privó «a la demandante, en su condición de residente en Gibraltar», de cualquier posibilidad de expresar su opinión sobre la elección de los miembros del Parlamento Europeo, no puede reprocharse al Reino Unido que adoptase la normativa necesaria para la organización de tales elecciones en condiciones equivalentes, *mutatis mutandis*, a las previstas por la normativa aplicable en el Reino Unido.

La extrapolación al territorio de Gibraltar, *mutatis mutandis*, de la normativa del Reino Unido resulta aún menos impugnabile si se tiene en cuenta que, según se desprende del apartado 59 de la sentencia *Matthews c. Reino Unido*, antes citada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no apreció, en el régimen jurídico de Gibraltar, ningún elemento que pusiese de manifiesto necesidades locales que hubiese que tener en cuenta, en el sentido del artículo 56, apartado 3, del CEDH, para la aplicación de dicho convenio a un territorio de cuyas relaciones internacionales es responsable un Estado contratante. Por todas estas razones, procede declarar que el segundo motivo del Reino de España tampoco tiene fundamento».

7) La sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 26 de octubre de 2006, declaró:

que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1 y 5 de la Directiva 92/100/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1992, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual, al eximir de la obligación de remunerar a los autores por los préstamos públicos de obras amparadas por derechos de autor los préstamos concedidos por la práctica totalidad, si no la totalidad, de las categorías de establecimientos.

Por su parte, el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* conoció a lo largo del año 2006 de varios casos en los que el Estado demandado era España; a los pronunciamientos concretos se hará una mención específica en la parte de derechos y libertades pero hay que anticipar que se dictaron cinco condenas contra el Estado español: en el caso *Puig Panella contra España*, de 25 de abril de 2006, por vulneración del artículo 6.2 del Convenio (derecho a la presunción de inocencia); en los casos *Lacárcel Menéndez contra España*, de 15 de junio de 2006, y *Díaz Ochoa contra España*, de 22 de junio de 2006, por vulneración del artículo 6.1 (derecho a un proceso justo); en el asunto *Olaechea Cahuas contra España*, de 10 de agosto de 2006, por violación del artículo 34 (incumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal) y en el asunto *Dacosta Silva contra España*, de 2 de noviembre de 2006, por vulneración del artículo 5.1 del Convenio (derecho a la libertad y seguridad)<sup>2</sup>.

En lo que tiene que ver con la actividad normativa derivada de las *relaciones internacionales* de nuestro país, hay que hacer mención a la publicación en el BOE de los siguientes Convenios:

Acuerdo Marco entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hecho en Nueva York el 13 de abril de 2005 (BOE n.º 27, de 1 de febrero); Acuerdo sobre la participación de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el Espacio Económico Europeo, hecho en Luxemburgo el 14 de octubre de 2003 (BOE n.º 79, de 3 de abril); Instrumento de Adhesión de España al Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes, hecho en Tampere el 18 de junio de 1998 (BOE n.º 81, de 5 de abril); Acuerdo-Marco entre el Reino de España y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP/UNFPA), hecho en Nueva York el 28 de junio de 2005 (BOE n.º 82, de 6 de abril); Instrumento de ratificación del Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, hecho en Nueva York el 18 de diciembre de 2002 (BOE n.º 148, de 22 de junio); Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 (BOE n.º 171, de 19 de julio); Instrumento de Adhesión de España al Acuerdo por el que se establece la Organización Internacional para el desarrollo de la pesca en Europa Oriental y Central

<sup>2</sup> Pueden leerse estas sentencias en la página web del Tribunal: <http://www.echr.coe.int/ECHR/>

(EUROFISH), hecho en Copenhague el 23 de mayo de 2000 (BOE n.º 199, de 21 de agosto) y el Instrumento de adhesión de España al Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000 (BOE n.º 201, de 23 de agosto).

### PARTIDOS POLÍTICOS Y PROCESOS ELECTORALES Y DE REFERÉNDUM.

Respecto a las *convocatorias electorales* a lo largo del año 2006 han de citarse las elecciones al Parlamento de Cataluña<sup>3</sup>, en las que Convergència i Unió obtuvo 48 escaños, 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. José Montilla fue elegido President con los votos favorables del Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (37), Esquerra Republicana de Catalunya (21) e Iniciativa per Catalunya Verds-EUIA (12).

Ha de recordarse también la Instrucción de 24 de mayo de 2006, de la Junta Electoral Central, sobre la aplicación del artículo 14.1.b) de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE n.º 125, de 26 de mayo)<sup>4</sup>.

«El criterio previsto en el artículo 14.1.b) de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum deberá entenderse en el sentido de que la representación de cada grupo político será la que resulte de hallar la media aritmética entre el porcentaje de diputados obtenidos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados en las provincias a las que afecte el referéndum y el porcentaje de miembros obtenidos en la última elección a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente».

En el año 2006 se celebró el referéndum para la reforma del Estatuto de Cataluña, que fue convocado por Decreto 170/2006, de 18 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, y se celebró el 18 de junio de 2006. Los resultados fueron los siguientes: votos a favor 1.899.897 (73,24%); en contra 533.742 (20,57%) y 137.207 (5,29%) en blanco. La

<sup>3</sup> <http://www.parlament-cat.net/>

<sup>4</sup> La JEC no tiene página autónoma en internet; está alojada en la del Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/>, allí pueden consultarse sus instrucciones y acuerdos.

participación alcanzó el 48,85% del censo electoral (2.594.167 votantes); la abstención el 2.715.936 (51,15%).

En lo que respecta a la *financiación de los partidos políticos*, el Tribunal de Cuentas aprobó, en sesión celebrada el 1 de junio de 2006, el Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos del ejercicio 2003 y acordó la elevación de dicho Informe a las Cortes Generales<sup>5</sup>.

De los resultados de la fiscalización se deducen las siguientes conclusiones y recomendaciones relativas al cumplimiento por parte de los partidos políticos de las normas referidas a las obligaciones contables contenidas en la Ley Orgánica 3/1987, así como al cumplimiento de las prescripciones que sobre los recursos económicos de los partidos políticos se establecen en la citada Ley.

El ámbito subjetivo de la fiscalización se ha circunscrito a 18 formaciones políticas, que han presentado las cuentas anuales del ejercicio 2003 ante el Tribunal de Cuentas, si bien 3 de ellas (CC, EA y ERC) lo han hecho fuera del plazo establecido en la Ley Orgánica 3/1987, incurriendo en demora que en alguno caso se aproximó al año...

Con independencia de las situaciones específicas recogidas en el párrafo anterior, hay que señalar que con carácter general las cuentas anuales no presentan en toda su amplitud la actividad económico-financiera de la organización local ni la de los grupos políticos en las Corporaciones Locales, carencia que adquiere una especial relevancia por lo que se refiere a las cuotas de los afiliados recaudadas en dicho ámbito y a la actividad económica desarrollada en los municipios con una importante población. Por otra parte, en la mayoría de las formaciones políticas con representación en el Parlamento Europeo, no figura incluida la contabilidad de la representación parlamentaria correspondiente. En contra de los argumentos expuestos por las formaciones políticas para no integrar esta actividad, es preciso señalar que estas omisiones quebrantan la concepción del partido político como una única realidad económico-financiera en la que se ha de integrar toda su organización territorial e institucional, como reiteradamente se ha pronunciado el Tribunal de Cuentas, y ocasionan una limitación al alcance de la fiscalización... pese a su reiteración en sucesivos ejercicios, no se ha observado una reducción significativa del ámbito de la actividad no incluida en los estados financieros, persistiendo prácticamente la misma situación constatada en ejercicios precedentes.

<sup>5</sup> Este Informe, como los anteriores, puede consultarse en la página del Tribunal de Cuentas (<http://www.tcu.es>); la dirección del Informe es <http://www.tcu.es/uploads/713%20%20PARTIDOS%20POLÍTICOS%202003.pdf>



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

La financiación pública para funcionamiento ordinario otorgada en el ejercicio 2003 a los partidos políticos ha sido de 165,1 millones de euros. En dicho importe se incluyen por primera vez en este ejercicio, las asignaciones para gastos de seguridad, por un total de 2,8 millones de euros, tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales... Por otra parte, como consecuencia de las elecciones locales y autonómicas celebradas en el ejercicio 2003, las subvenciones electorales percibidas han ascendido a 51,1 millones de euros.

De las subvenciones para funcionamiento ordinario recibidas, 42,1 millones de euros corresponden a las subvenciones otorgadas por las Corporaciones Locales a los grupos políticos constituidos en las mismas y 3,6 millones de euros a las concedidas por el Gobierno del País Vasco para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos con representación en el Parlamento Vasco, recursos no incluidos entre las fuentes de financiación pública enumeradas en el art. 2 de la Ley Orgánica 3/1987.

Respecto a las subvenciones de las Corporaciones Locales..., se ha observado que las formaciones políticas, con carácter general, no incluyen en las cuentas anuales presentadas la totalidad de las aportaciones recibidas...

De acuerdo con los registros contables, las aportaciones privadas no finalistas recibidas por las formaciones políticas suman 12,1 millones de euros. De este importe, 9,4 millones de euros corresponden a aportaciones anónimas, para las que, dada su naturaleza, no se ha podido comprobar el cumplimiento del límite legal establecido para las aportaciones procedentes de una misma persona. Por el contrario, se ha comprobado que la cuantía total recibida por cada uno de los partidos no ha sobrepasado el límite del 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado para atender la subvención pública prevista en la citada ley Orgánica.

Respecto a las aportaciones nominativas, éstas han respetado con carácter general los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 3/1987, excepto para algunas formaciones políticas, en las que no consta, como se prevé en el artículo 5.2 de esa misma Ley, el acuerdo adoptado por el órgano social competente para determinadas aportaciones procedentes de personas jurídicas, con el siguiente detalle: Convergencia Democrática de Catalunya (197.550,61 euros), Federación Convergencia i Unió (22.000 euros), Partido Popular (30.030,36 euros) y Partido Socialista Obrero Español (60.000 euros).

La deuda con entidades de crédito contabilizada correspondiente a la totalidad de las formaciones políticas analizadas suma 193,2 millones de euros, de los que 15,1 millones de euros son intereses.

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

De las comprobaciones sobre las operaciones de endeudamiento con entidades de crédito contabilizadas, con carácter general se deducen las siguientes deficiencias en su registro contable y control interno: diferencias entre los saldos comunicados por las entidades de crédito y los importes contabilizados, especialmente por los intereses devengados correspondientes a operaciones vencidas; operaciones formalizadas a nombre de miembros del partido cuyos fondos están a disposición del mismo, siendo éste el que atiende a su pago; y existencia de operaciones que no han sido objeto de amortización en los plazos vencidos. De acuerdo con los estados contables presentados, la deuda vencida total asciende, al menos, a 21,8 millones de euros de principal y 14,4 millones de intereses, distribuida entre ocho formaciones políticas (ERC, EA, III, PA, PP, PSOE, PSC y UDC).

Al amparo de la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos Incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del periodo 1936-1939, en este ejercicio se ha continuado con las devoluciones realizadas por el Estado, afectando a las formaciones políticas ERC, PNV y PSOE, con unos importes de 261.696,07 euros, 285.301,54 euros y 548296,89 euros respectivamente.

En cinco formaciones políticas (CDC, EA, PNV, PSC y PSOE) se han observado participaciones en el capital de diversas sociedades mercantiles. El objeto social de estas sociedades lo constituye, en la mayoría de los casos, la tenencia y administración de bienes inmobiliarios y actividades promotoras de construcción de sedes y locales para uso del partido... El Tribunal de Cuentas considera necesario establecer en la normativa aplicable mecanismos de control sobre la incidencia que las relaciones de las formaciones políticas con las sociedades mercantiles pudieran presentar en su financiación y actividad.

En los resultados de los últimos informes, así como en la Moción remitida a las Cortes Generales, se viene poniendo de manifiesto las relaciones que la mayoría de los partidos políticos mantienen con diversas fundaciones, referidas a su constitución, a la concesión de préstamos o subvenciones de funcionamiento, a la adquisición de inmuebles por parte de la fundación y la posterior cesión de uso al partido, y al ingreso en la fundación de las aportaciones realizadas por los cargos públicos. No obstante, como se viene indicando en los distintos informes, se aprecia una insuficiente regulación del marco normativo básico de la actividad de los partidos políticos en relación con las fundaciones vinculadas a los mismos con arreglo a los principios de transparencia y publicidad. En el ejercicio 2003, figuran entregas de fondos a fundaciones por un total de 0,9 millones de euros registradas en la contabilidad de seis formaciones políticas (CDC, JC-V, PCE, PSOE, PSC y UDC) y una deuda con una fundación en otra formación (IU), con un saldo final de un millón de euros.

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 30 de octubre de 2001, aprobó la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, en la que se sistematizan las deficiencias e irregularidades deducidas de los sucesivos informes aprobados por el Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de las cuentas anuales y de la contabilidad electoral de los partidos políticos, y en la que se exponen las correspondientes recomendaciones encaminadas a la subsanación de las mismas.

Dado que las deficiencias e insuficiencias puestas de manifiesto en la Moción siguen vigentes en el ejercicio fiscalizado a que hace referencia este Informe, el Tribunal de Cuentas reitera de nuevo las recomendaciones en ella efectuadas, en la pretensión de que dichas recomendaciones sean consideradas, en su caso, en el proceso de reforma de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos iniciado por acuerdo del Pleno del Congreso el 27 de septiembre de 2005, en consonancia con las sucesivas resoluciones adoptadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en las que se ha venido reiterando la asunción de la práctica totalidad de las propuestas recogidas en la Moción mencionada.

Por otra parte, dado que por primera vez en este ejercicio ha entrado en vigor la subvención para gastos de seguridad, se propone que, a efectos de garantizar una mayor seguridad jurídica y facilitar su fiscalización, se dicte una norma que desarrolle lo regulado en relación con dicha subvención en la Ley Orgánica 3/1987 de financiación de partidos políticos, tras la modificación introducida por la Ley Orgánica 1/2003 para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, a fin de delimitar, en entre otros extremos, la naturaleza de los gastos de seguridad, así como el periodo de devengo y justificación del cumplimiento de la finalidad de la subvención otorgada.

## ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y AUTONÓMICOS.

Comenzando por los *órganos parlamentarios*, debe citarse, en primer lugar, el Acuerdo de 27 de marzo de 2006, de las Mesas del Congreso de los Diputados y el del Senado, en sesión conjunta, por el que se aprueba el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (BOE n.º 81, de 5 de abril); en segundo lugar, las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado para la renovación del Consejo General del Poder Judicial, aprobadas en su reunión conjunta de 11 de julio de 2006, de acuerdo con lo previsto en los artículos 31.1.7 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 36.1. d) del Reglamento del Senado (BOE n.º 166, de 13 de julio).

*Segunda. Candidaturas de las asociaciones profesionales.*

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 112.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la certificación expedida por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial en ejecución de lo previsto en el artículo 114 de dicha Ley, corresponde presentar a las diferentes asociaciones de Jueces y Magistrados el siguiente número de candidatos: Asociación Profesional de la Magistratura: 10 candidatos. Asociación Francisco de Vitoria: 4 candidatos. Asociación Jueces para la Democracia: 4 candidatos. Foro Judicial independiente: 1 candidato.

2. A efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 112.3.b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las asociaciones incluirán en su propuesta, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos, igual en número al que le corresponde presentar a cada asociación en aplicación del apartado anterior.

*Tercera. Candidaturas de Jueces y Magistrados no asociados.*

1. Los Jueces y Magistrados no asociados podrán presentar su candidatura al cargo de Vocal del Consejo General del Poder Judicial. Estas candidaturas serán válidas si se encuentran avaladas por un número de Jueces y Magistrados en servicio activo no pertenecientes a las asociaciones mencionadas en la norma anterior en número no inferior a 85.

Las novedades de organización y funcionamiento de las Cámaras se limitan al nuevo Reglamento de les Corts Valencianes, de 18 de diciembre de 2006 (BOCV n.º 5425, de 20 de enero de 2007).

Por lo que respecta a la *actividad legislativa* de las Cortes Generales, se aprobaron a lo largo del año 2005 8 Leyes Orgánicas<sup>6</sup> y

<sup>6</sup> Ley Orgánica 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 n.º 86, de 11 de abril); Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE n.º 106, de 4 de mayo); Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE n.º 126, de 27 de mayo); Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (BOE n.º 126, de 27 de mayo); Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio, complementaria de la Ley para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE n.º 134, de 6 de junio; corrección de errores «BOE» n.º 141, de 14 de junio); Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE n.º 172, de 20 de julio); Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte (BOE n.º 279, de 22 de noviembre), y Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Or-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

44 Leyes Ordinarias<sup>7</sup>, de cuyo contenido se irá dando cuenta más adelante.

gánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE n.º 290, de 5 de diciembre).

<sup>7</sup> Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (BOE n.º 62, de 14 de marzo); Ley 2/2006, de 23 de marzo, por la que se crea el Consejo General de Colegios de Ópticos-Optometristas (BOE n.º 71, de 24 de marzo); Ley 3/2006, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para adecuar la aplicación de la regla de prorrata a la Sexta Directiva europea (BOE n.º 76, de 30 de marzo); Ley 4/2006, de 29 de marzo, de adaptación del régimen de las entidades navieras en función del tonelaje a las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo y de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (BOE n.º 76, de 30 de marzo); 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 General del Estado (BOE n.º 86, de 11 de abril); Ley 6/2006, de 24 de abril, de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), para la clarificación del concepto de vehículo destinado al transporte de personas con minusvalía contenido en la misma ley (BOE n.º 98, de 25 de abril); Ley 7/2006, de 24 de abril, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (BOE n.º 98, de 25 de abril); Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (BOE n.º 98, de 25 de abril); Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (BOE, n.º 102, de 29 de abril); Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE n.º 102, de 29 de abril); 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 de junio de 2003, relativa a las actividades y supervisión de los fondos de pensiones de empleo (BOE n.º 117, de 17 de mayo); Ley 12/2006, de 16 de mayo, por la que se modifica el texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre, y la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (BOE n.º 117, de 17 de mayo); Ley 13/2006, de 26 de mayo, por la que se deroga el régimen de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas establecido por la Ley 5/1995, de 23 de marzo, y sus disposiciones de desarrollo y ejecución (BOE n.º 126, de 27 de mayo); Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida (BOE n.º 126, de 27 de mayo); Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE n.º 126, de 27 de mayo); Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea (BOE n.º 126, de 27 de mayo); Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE n.º 134, de 6 de junio); Ley 18/2006, de 5 de junio, para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales (BOE n.º 134, de 6 de junio); Ley 19/2006, de 5 de junio, por la que se amplían los medios de tutela de los derechos de

En lo que a los *Presupuestos del Estado* respecta, se aprobó la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (BOE n.º 311, de 29 de diciembre).

propiedad intelectual e industrial y se establecen normas procesales para facilitar la aplicación de diversos reglamentos comunitarios (BOE n.º 134, de 6 de junio); Ley 20/2006, de 5 de junio, de modificación de la Ley 5/1996, de 10 de enero, de creación de determinadas entidades de derecho público (BOE n.º 134, de 6 de junio); Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (BOE n.º 147, de 21 de junio); Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (BOE n.º 159, de 5 de julio; corrección de errores BOE n.º 177, de 26 de julio); Ley 23/2006, de 7 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril (BOE n.º 162, de 8 de julio); Ley 24/2006, de 7 de julio, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica (BOE n.º 162, de 8 de julio); Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera (BOE n.º 170, de 18 de julio); Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados (BOE n.º 170, de 18 de julio); Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (BOE n.º 171, de 19 de julio); Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE n.º 171, de 19 de julio); Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (BOE n.º 178, de 27 de julio); Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos (BOE n.º 178, de 27 de julio); Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas (BOE n.º 250, de 19 de octubre); Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción (BOE n.º 250, de 19 de octubre); Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios (BOE n.º 260, de 31 de octubre); Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (BOE n.º 260, de 31 de octubre de 2006); Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE n.º 285, de 29 de noviembre); Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal (BOE n.º 286, de 30 de noviembre); Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales (BOE n.º 283, de 8 de diciembre); Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa (BOE n.º 283, de 8 de diciembre); Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE n.º 299, de 15 de diciembre); Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciuda-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

En el ámbito autonómico, deben mencionarse las siguientes Leyes presupuestarias:

Ley 18/2006, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2007 (BOA de 30 diciembre de 2006, n.º 149); Ley 12/2006, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007 (BOC de 30 de diciembre de 2006, n.º 252); Ley 16/2006, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2007 (BOCL de 29 de diciembre de 2006, n.º 249-Suplemento); Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2007 (DOG de 12 de enero de 2007, n.º 9); Ley 9/2006, de 28 de diciembre, Aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2007 (BOPV de 30 de diciembre de 2006, n.º 248); Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007 (BOJA de 30 de diciembre de 2006, n.º 251); Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2007 (DOGV de 29 de diciembre de 2006, n.º 5417); Ley 10/2006, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007 (DOE de 31 de diciembre de 2006, n.º 3-Extraordinario); Ley 24/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2007 (BOIB de 30 de diciembre de 2006, n.º 188); Ley 10/2006, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2007 (BOR de 30 de diciembre de 2006, n.º 172); Ley Foral 17/2006, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2007 (BON de 31 de diciembre de 2006, n.º 157-Extraordinario); Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2007 (BOPA de 30 de diciembre de 2006, n.º 300); Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2007 (BORO de 30 de diciembre de 2006, n.º 300-Suplemento); Ley 18/2006, de 26 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2007 (BOC de 29 de diciembre de 2006, n.º 248); Ley 3/2006, de 22 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2007 (BOCM de 29 de diciembre de 2006, n.º 309); Ley 6/2006, de 20 de diciembre, de Presupuestos Genera-

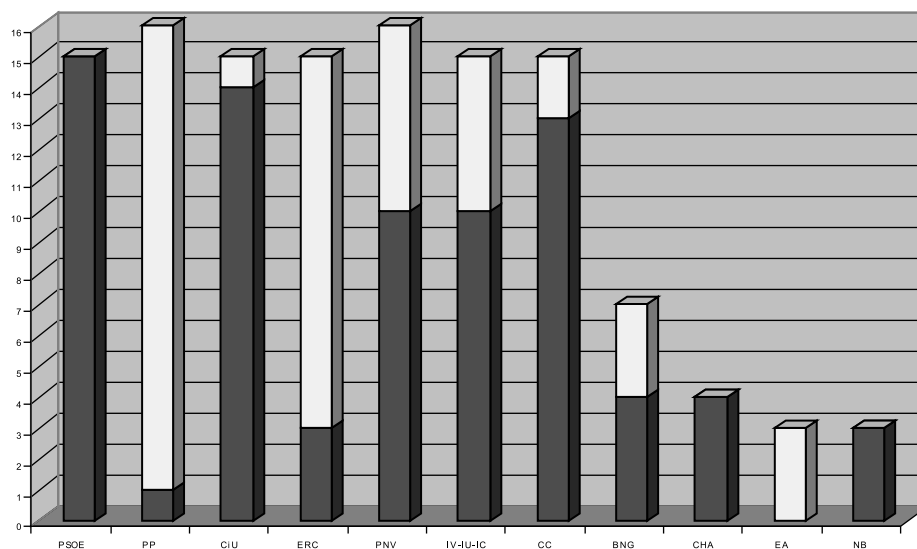
danía española en el exterior (BOE n.º 299, de 15 de diciembre); Ley 41/2006, de 26 de diciembre, de creación del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales (BOE n.º 309, de 27 de diciembre); Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 (BOE n.º 311, de 29 de diciembre); Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE n.º 312, de 30 de diciembre); Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios (BOE n.º 312, de 30 de diciembre).

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

les de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007 (DOCLM de 30 de diciembre de 2006, n.º 271).

En lo que se refiere a debates relevantes en el Congreso de los Diputados, hay que mencionar el *de política general en torno al Estado de la Nación*, que se inició el día 30 de mayo y la votación de las propuestas de resolución se celebró el día 6 de junio. Resultaron aprobadas 53 propuestas de resolución presentadas por los diferentes Grupos Parlamentarios. En esta ocasión, destacaron las firmadas conjuntamente por varios grupos, como las relativas a Inmigración, Seguridad Ciudadana, Unión Europea y Seguridad Vial.

En el siguiente cuadro, se encuentran en color oscuro el número de propuestas aprobadas a cada grupo parlamentario y en claro las rechazadas.



A propósito de los Órganos Auxiliares de las Cortes Generales, el *Defensor del Pueblo* presentó, el 19 de octubre, ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo, el Informe correspondiente al año 2005<sup>8</sup> en el que se concluye, entre otras cosas, lo siguiente:

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes1.asp>



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

«En el ejercicio 2005, el número total de ciudadanos que dirigieron su queja al Defensor del Pueblo fue de 39.750. De este total, 13.962 reclamaciones dieron lugar a expedientes de carácter individual, 25.648 a expedientes de naturaleza colectiva y 140 actuaciones propias se configuraron como quejas en expedientes de oficio. Así, pues, el total de reclamaciones o quejas supuso un incremento del 37,1% respecto del año anterior, en el que se produjeron 28.990 reclamaciones. Casi todas esas quejas procedían de territorio español y tan sólo 354 se remitieron desde países extranjeros.

Entre las procedentes de las distintas Comunidades Autónomas destacan, aparte de las de Madrid, las enviadas desde Extremadura (3.477), Comunidad Valenciana (2.856), Cataluña (1.689), Andalucía (1.671) y Castilla y León (1.112). Por lo que se refiere a sectores de actividad de las Administraciones Públicas es necesario mencionar el impresionante «despegue» de las peticiones ciudadanas relativas a la ordenación territorial y, en concreto, al medio ambiente, las derivadas de la administración económica, las del ámbito de la educación y la cultura, y las relacionadas con la sanidad y los asuntos sociales.

De todas las quejas presentadas, fueron admitidas a trámite 26.693, o sea, un 71,42%, y no admitidas por distintas causas 10.682 equivalentes al 28,58% del total. Además de estas cifras, es preciso anotar las de las quejas procedentes de ejercicios anteriores pero que fueron abiertas o reabiertas en el año 2005. Se trata de un total de 1.566 casos y de ellos 982 corresponden a una decisión de admisión, 539 de reapertura cuando ya estaban cerrados y 45 de reposición, cuando se encontraban en suspenso.

Las resoluciones del Defensor, formuladas ante las Administraciones Públicas, elaboradas como consecuencia de las quejas investigadas durante el ejercicio 2005, alcanzaron una cifra total de 396, compuesta por 139 recomendaciones, 156 sugerencias, 96 recordatorios de deberes legales y 5 advertencias. Las resoluciones atendidas por las Administraciones, esto es, las respondidas, bien admitiéndolas en sus propios términos, bien razonando adecuadamente el oportuno desacuerdo con lo propuesto, se sitúan en niveles porcentuales parecidos a los de ejercicios precedentes.

## 2. Actuaciones destacables

### 2.2 Defensa e Interior

Sigue creciendo el número de internos —penados y preventivos— en centros penitenciarios durante 2005, aunque el porcentaje de incremento (2,7%) sea menor que en el ejercicio precedente (6,8%). La supervisión de la Administración penitenciaria, aparte de las visitas efectuadas durante el ejercicio a doce centros, se ha dirigido a investigar los fallecimientos en prisión, con la finalidad de prevenir suicidios y evitar en lo posible los efectos del consumo de drogas y a procurar el más alto nivel

---

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

---

de salud en los presos, con un seguimiento de las actuaciones de la Administración en esta materia (consultas ordinarias y especializadas, enfermedades asociadas al VIH, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, patología psiquiátrica, ...).

### 2.3 Justicia y Violencia doméstica

Nuevamente aparecen las quejas sobre retrasos y dilaciones en los procedimientos judiciales (Tribunales y Juzgados) a pesar de las medidas que se han ido tomando para tratar de evitar estas disfunciones. El Informe señala varios casos concretos de órganos juzgadores especialmente afectados. Especial motivo de preocupación durante 2005 ha sido la situación, sobre la que se han recibido quejas, en determinados centros de menores infractores. En cuanto a la violencia doméstica, se han realizado investigaciones para comprobar el establecimiento y eficacia de medidas protectoras con objeto de garantizar la seguridad de posibles víctimas. Finalmente, aunque sean de la mayor importancia y gravedad, debido a su «cronificación», deben mencionarse las dificultades y las consecuencias adversas que provoca la carga de trabajo en el Registro Civil Central que impide prestar un servicio adecuado a los ciudadanos.

### 2.4 Administración Económica

Las manifestaciones de queja relacionadas en este sector se caracterizan, en el fondo, por una constante inquietud en torno a un trato fiscal adecuado e igual y eso mismo trata de recogerse en el análisis y en las recomendaciones o sugerencias formuladas por la Institución. Así ha sucedido con el distinto tratamiento impositivo en materia de sucesiones y donaciones, entre padres e hijos y entre cónyuges, para las comunidades autónomas de régimen común, por un lado, y para las de régimen foral (País Vasco, Navarra), por otro.

### 2.5 Ordenación Territorial

Ya en el plano de lo concreto, son de citar las investigaciones llevadas a cabo cerca de la Administración hidráulica (potestad sancionadora y alcance de las sanciones), los aprovechamientos del agua (naturaleza jurídica de las comunidades de regantes), la prevención y la gestión de residuos (situación de vertederos y plantas de reciclaje, regulación de residuos ganaderos) y la creciente contaminación acústica... En cuanto a urbanismo y vivienda, se observa que las legislaciones autonómicas han elaborado medidas para tratar de dar contenido al derecho constitucional a una vivienda digna (aumentar la oferta de suelo, estimular la vivienda en alquiler, controlar el fraude en la vivienda protegida, rehabilitar e incorporar al mercado casas vacías, ...), con idéntica finalidad a la establecida para el Anteproyecto de Ley del Suelo y Valoraciones. Sobre el urbanismo, en general, se observa también un compromiso, cada vez más acentuado en las administraciones, sobre la protección del ambiente rural y urbano y la observancia de los valores constitucionales (de-

---

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

---

recho al medio ambiente adecuado, protección del patrimonio cultural y derecho a la vivienda digna).

### 2.6 Sanidad y Política Social

Las quejas en materia de Sanidad reabren nuevamente el asunto de la universalización del sistema de atención, que supondría reformas legales de envergadura que afectarían, por ejemplo, a las Leyes Generales de Sanidad y de Seguridad Social. En otro orden de cosas, también se han investigado quejas relacionadas con las técnicas de reproducción asistida, la fibromialgia y el síndrome de fatiga crónica, la atención al daño cerebral, las listas de espera y las víctimas de la talidomida. En otros ámbitos de la Política Social, es preciso destacar la actividad en torno a la falta de atención a determinados grupos de menores, muy singularmente, los que suponen un riesgo para el entorno familiar, por sus trastornos de conducta o por necesitar de una asistencia terapéutica especializada; la situación de las personas mayores, en especial, las que no pueden valerse por sí mismas, sobre la que tantas esperanzas ha suscitado la próxima Ley denominada de Dependencia; el cálculo de las pensiones de jubilación; las lagunas normativas en materia de uniones de hecho; el reconocimiento de la compatibilidad de las pensiones de viudedad con las del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI); la modificación de las prestaciones de maternidad y su ampliación (extendiendo, por ejemplo, las de parto múltiple a los supuestos de adopción) para estimular la conciliación de la vida personal y laboral, y la investigación de reclamaciones sobre consumo...

### 2.7 Inmigración y Asuntos Exteriores

En el ejercicio de 2005, es preciso destacar la actuación derivada de la investigación in situ desarrollada a raíz de los asaltos masivos al vallado de seguridad del perímetro fronterizo que separa Melilla de Marruecos que dio lugar a diversos frentes de comparecencias y resoluciones. Otros problemas planteados que generaron actuaciones diversas se refieren a: necesidad de analizar con todo detalle la situación familiar y la del propio menor antes de proceder a la repatriación de menores no acompañados; el panorama de los centros de atención de menores extranjeros no acompañados, en Canarias; la idoneidad y el funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros; la investigación respecto de los posibles casos de mujeres inmigrantes indocumentadas víctimas de malos tratos, y la recomendación para que se proporcione ayuda especializada a quien habiendo colaborado con las autoridades españolas, para desarticular las redes organizadas, no se le había expedido autorización de residencia.

### 2.8 Educación y Cultura

En cuanto a las quejas atendidas durante el ejercicio 2005, han disminuido las relativas a instalaciones escolares. Las quejas más frecuentes se han producido por la carencia de plazas suficientes en educación

infantil (más en núcleos urbanos de gran afluencia inmigratoria); por la concentración de alumnos de origen inmigrante; por la acreditación de rentas familiares en los procesos de admisión de alumnos; por los efectos reconocidos a determinados títulos y a ciertas equivalencias de los mismos; por las deficiencias de medios personales y naturales en educación especial; por retrasos en la tramitación de expedientes de homologación de títulos; por las características de la programación televisiva, y muy singularmente por los problemas prácticos de implantación de la cooficialidad lingüística.

En lo que tiene que ver con las *relaciones entre Poderes del Estado*, no puede dejar de mencionarse el Auto del Tribunal Supremo de 13 de noviembre que inadmitió a trámite la querrela interpuesta por el Sindicato de Funcionarios Públicos «Manos Limpias» contra el Presidente del Gobierno y miembros del Consejo de Ministros. En el citado Auto se concluye que:

«... el ejercicio del control judicial sobre la actuación de los otros poderes del Estado —y concretamente sobre la actuación del ejecutivo— nunca podrá realizarse haciendo abstracción de la primacía que tiene el principio democrático en el sistema constitucional, primacía que se manifiesta en el ya citado art. 66.2 CE a cuyo tenor son las Cortes Generales, que representan al pueblo español, las que «controlan la acción del Gobierno», de suerte que 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».

Por lo que se refiere a la actividad legislativa del *Gobierno*, se aprobaron 13 Decretos-Ley<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Real Decreto-Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco. (BOE n.º 18, de 21 de enero); derogación: 9 de febrero de 2006 (BOE n.º 36, de 11 de febrero); Real Decreto-Ley 2/2006, de 10 de febrero, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, se establece un margen transitorio complementario para los expendedores de tabaco y timbre y se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco (BOE n.º 36, de 11 de febrero; convalidación: 23 de febrero BOE n.º 52, de 2 de marzo); Real Decreto-Ley 3/2006, de 24 de febrero, por el que se modifica el mecanismo de casación de las ofertas de venta y adquisición de energía presentadas simultáneamente al mercado diario e intradiario de producción por sujetos del sector eléctrico pertenecientes al mismo grupo empresarial (BOE n.º 50, de 28 de febrero); Real Decreto-Ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Na-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

Se produjeron varios cambios en la composición del Gabinete: primero, 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 n.º 86, 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 n.º 215, de 8 de septiembre).

Por medio del Real Decreto 989/2006, de 8 de septiembre, (BOE n.º 216, de 9 de septiembre) se modificó el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, creando la Secretaría de Estado para Iberoamérica en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

cional de Energía (BOE n.º 50, de 28 de febrero); Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE n.º 141, de 14 de junio; convalidación: 29 de junio de 2006 BOE n.º 159, de 5 de julio); Real Decreto-Ley 6/2006, de 23 de junio, sobre pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas (BOE n.º 150, de 24 de junio; convalidación: 29 de junio de 2006 BOE n.º 159, de 5 de julio; corrección de errores BOE n.º 179, de 28 de julio); Real Decreto-Ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético (BOE n.º 150, de 24 de junio; convalidación: 29 de junio de 2006 OE n.º 159, de 5 de julio); Real Decreto-Ley 8/2006, de 28 de agosto, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE n.º 206, de 29 de agosto; convalidación: 14 de septiembre BOE n.º 226, de 21 de septiembre); Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas (BOE n.º 222, de 16 de septiembre; convalidación: 28 de septiembre de 2006 BOE n.º 239, de 6 de octubre); Real Decreto-Ley 10/2006, de 10 de noviembre, por el que se modifican los tipos impositivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco. (BOE n.º 270, de 11 de noviembre); Real Decreto-Ley 11/2006, de 29 de diciembre, por el que se autoriza la actualización de las cuantías de la indemnización por residencia del personal en activo del sector público estatal en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en las ciudades de Ceuta y Melilla (BOE n.º 312, de 30 de diciembre); Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio (BOE n.º 312, de 30 de diciembre), y Real Decreto-Ley 13/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes en relación con el programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente (BOE n.º 312, de 30 de diciembre).

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Debe recordarse, en el derecho autonómico, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA n.º 215, de 7 de noviembre).

En lo que ha afectado al ámbito de la *Administración General del Estado* se aprobaron las siguientes leyes:

1) 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 General del Estado (BOE n.º 86, de 11 de abril).

De acuerdo con su Preámbulo, «el objetivo de la Ley es establecer las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses. No se trata, pues, de una mera reproducción de las normas de incompatibilidades tal y como se han concebido hasta ahora, sino de constituir un nuevo régimen jurídico regulador de la actuación de los altos cargos en el que, perfeccionando el anterior de incompatibilidades, se introducen nuevas exigencias y cauteles que garanticen que no se van a producir situaciones que pongan en riesgo la objetividad, imparcialidad e independencia del alto cargo, sin perjuicio de la jerarquía administrativa.

En el Título I se establecen los requisitos a que han de someterse los titulares de determinados órganos con carácter previo a su nombramiento. Esta regulación supone un considerable avance en cuanto al control democrático en la designación de estos cargos, ya que se prevé su comparecencia ante el Congreso de los Diputados, órgano máximo de representación popular.

En el Título II, y cumpliendo lo acordado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 23 de abril de 2002, se establece un nuevo régimen de prevención de situaciones de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado en el que, a partir de la vigente Ley 12/1995, de 11 de mayo, se introducen las modificaciones necesarias para suplir las deficiencias, e incluso lagunas legales, que con el paso del tiempo se han venido detectando, y se refuerza la imagen que los altos cargos, en cuanto servidores públicos, deben ofrecer ante los ciudadanos. Se consagra el principio de dedicación exclusiva del alto cargo a su puesto público, restringiendo todas aquellas actividades que puedan perturbar o incidir en el desempeño de sus funciones públicas. En tal sentido, se elimina para los altos cargos la percepción de cualquier retribución o asistencia por su participación en los órganos rectores o Consejos de Administración de las empresas con capital público. Asimismo, la ley refuerza el control sobre los intereses patrimoniales que pueda tener el alto cargo, su cónyuge o persona que conviva con él en análoga relación de afectividad, así como de determinados miembros de su unidad familiar, ex-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

tendiendo la prohibición de tener una participación de éstos superior al 10 por ciento en empresas no sólo a las que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público, sino también a las empresas que sean subcontratistas de éstas o que perciban subvenciones.

Otro aspecto en el que la Ley ha querido introducir un control adicional es el del desempeño por actividades privadas de los altos cargos, cuando éstos cesan en los mismos, de forma que se establecen nuevas garantías para que durante el ejercicio del cargo público no se vea afectada su imparcialidad e independencia, sin perjuicio de la jerarquía administrativa. Es especialmente relevante el hecho de que a las empresas privadas que contraten a alguna de las personas que hayan tenido la condición de altos cargos, incumpliendo las limitaciones que la Ley establece a tal efecto, se les prohibirá contratar con las Administraciones Públicas durante el tiempo en el que se mantenga la limitación para el alto cargo.

Finalmente, se han introducido dos innovaciones: la creación de la Oficina de Conflictos de Intereses, órgano similar al existente en otros países de nuestro entorno cultural, que actuará con plena autonomía funcional en el desempeño de las funciones que le encomienda esta Ley, y el reforzamiento del régimen sancionador, de forma que el incumplimiento de los preceptos de la Ley conlleva penalizaciones efectivas.

2) La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE n.º 171, de 19 de julio).

Las Agencias Estatales se responsabilizarán de la gestión de los servicios públicos asignados a través de los compromisos que se fijen en un Contrato de gestión, en cuya elaboración participarán, además de la propia Agencia, el Ministerio de adscripción y los Ministerios horizontales responsables de los recursos humanos y financieros.

La Ley autoriza la creación de las siguientes Agencias:

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Agencia Estatal Antidopaje de España.
- Agencia Estatal de Inmigración y Emigración.
- Agencia Estatal de Seguridad Aérea.
- Agencia Estatal de Seguridad del Transporte Terrestre.
- Agencia Estatal de Artes Escénicas y Musicales.
- Agencia Estatal de Meteorología.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

- Agencia Estatal de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III.
- Agencia Estatal de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica.

Hay que mencionar también el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado (BOE n.º 214, de 7 de septiembre) y el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE n.º 298, de 14 de diciembre).

En el ámbito autonómico se aprobaron la Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de comunicación y publicidad institucionales (BOPA n.º 151, de 1 de julio); la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega (DOG n.º 136, de 14 de julio), y la Ley 8/2006, de 5 de julio, de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña (DOGC n.º 4679, de 13 de julio).

En lo que se refiere a la *Administración militar*, ha de hacerse una somera mención al contenido de Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (BOE n.º 98, de 25 de abril).

Como se recoge en la Exposición de Motivos, esta ley establece un nuevo sistema con la finalidad principal de consolidar la plena profesionalización; para ello esta ley garantiza a los soldados y marineros la posibilidad de completar su trayectoria profesional comenzando su relación de servicios con un compromiso inicial renovable hasta seis años de duración y ofreciéndoles la opción de suscribir otro de larga duración que llegará hasta los 45 años de edad, durante cuya vigencia podrán acceder a la condición de soldados permanentes. Alcanzados los 45 años, y en el caso de que no se haya adquirido la condición de soldado permanente, cesa la relación de servicio activo en las Fuerzas Armadas, accediendo el militar profesional de tropa y marinería que así lo decida y haya cumplido al menos 18 años de servicio, a la condición de reservista de especial disponibilidad, y con ella al derecho a percibir mensualmente una asignación económica. Las medidas contenidas en esta ley también serán de aplicación a aquellos militares profesionales de tropa y marinería que hubieran tenido que abandonar las Fuerzas Armadas, por razón de la edad o los años de servicio establecidos en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, a las que se permite su reincorporación.

Para quienes opten por limitar su permanencia en las Fuerzas Armadas a los años previstos en el compromiso inicial, esta ley incluye el re-



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

conocimiento del tiempo servido en los Ejércitos como mérito en el acceso a las Administraciones Públicas, la reserva de plazas para el ingreso en la Guardia Civil y en el Cuerpo Nacional de Policía, una mejora en los sistemas de formación profesional y programas de incorporación laboral a concertar con los empresarios. Se pretende con ello hacer atractivo y útil el servicio, por tiempo limitado, en nuestros Ejércitos.

A los ciudadanos extranjeros se les permite ampliar la duración de su relación de servicios con las Fuerzas Armadas hasta seis años.

En el ámbito de los *Gobiernos de las Comunidades Autónomas*, como ya se ha dicho, tras las elecciones parlamentarias de Cataluña, José Montilla fue elegido President con los votos favorables del Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (37), Esquerra Republicana de Catalunya (21) e Iniciativa per Catalunya Verds-EUIA (12).

En este sector ha de recordarse la aprobación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA n.º 215, de 7 de noviembre).

Respecto de los *órganos auxiliares y consultivos*, se aprobaron la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de modificación del artículo 13.1 k) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre de 2004, del Consejo Consultivo (BOPA n.º 47, de 27 de febrero); la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra (BON n.º 33, de 17 de marzo); la Ley 2/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano (BOLR n.º 59, de 4 de mayo), y la Ley 2/2006, de 21 de junio, de Supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid (BOCM n.º 166, de 14 de julio).

En lo que se respecta al *Poder Judicial y a la Administración de Justicia*, ha de mencionarse la aprobación de la Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea.

En la elaboración de esta Ley se han tenido en cuenta las recomendaciones efectuadas por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, en su sesión de 2 de diciembre de 2004, sobre la mejor utilización de Eurojust en la lucha contra las formas graves de delincuencia

Esta Ley no tiene por objeto establecer una regulación completa de Eurojust, puesto que ésta le corresponde al derecho de la Unión Europea, sino dictar las disposiciones necesarias para hacer posible la aplicación de este último; en especial, en lo que respecta al estatuto del miembro nacional español de Eurojust y a las relaciones de las autoridades españolas con dicho órgano de la Unión Europea.

Por lo que al *Tribunal Constitucional* se refiere, y en relación con el control de constitucionalidad de disposiciones legales, han de mencionarse las siguientes sentencias<sup>10</sup>:

la STC 135/2006, de 27 de abril, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones.

En esta STC, el Tribunal recuerda que la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 atribuye al Estado «la regulación de «los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación» o, en otras palabras, la delimitación de «los aspectos esenciales del contenido del derecho» en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes [...], al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, pueden establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse».

A resultas de la doctrina establecida para las leyes autonómicas que reproducen preceptos de leyes estatales —*lex repetita*— (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ. 9.o), se concluye que la ley autonómica es inconstitucional si regula algún elemento esencial no previsto en la ley orgánica o lo hace de modo distinto, pero es constitucional si coincide con la estatal o la complementa, pese a tratarse de un ámbito material reservado a la ley orgánica (F. 3).

En suma, se declara inconstitucional el precepto autonómico que impone a las asociaciones una organización interna y de un funcionamiento democráticos, por ser materia propia de la ley orgánica, al constituir dicha exigencia una excepción a la libertad de autoorganización de las asociaciones derivada del reconocimiento del derecho de asociación en el artículo 22 CE (F. 5); la misma suerte corrieron el precepto referido a la titularidad y condiciones del ejercicio del derecho de asociación por menores, por tratarse de un espacio normativo constitucionalmente reservado a la ley orgánica al ser un aspecto esencial al derecho de asociación (F. 7), y el artículo que priva del derecho de voto a todo asociado mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación, ya que se sitúa en la definición del alcance del derecho de asociación en las relaciones entre particulares (F.14).

<sup>10</sup> Pueden verse en <http://www.tribunalconstitucional.es/JC.htm>

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

La STC 178/2006, de 6 de junio, estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Principado de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997.

Dicha Ley es inconstitucional por haber omitido el deber legal de carácter básico establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (art. 24.2), de publicar las cuantías de las retribuciones básicas y complementarias (complemento de destino) del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias.

A diferencia de otros precedentes, en los que la omisión inconstitucional era parcial, en este caso estamos ante «una omisión total que no sería reconducible a un precepto en concreto [...], sino a la ley de presupuestos autonómica entendida en su totalidad».

Esta sentencia estima que los problemas que se plantean para incluir en las leyes presupuestarias autonómicas los condicionantes que resulten de la ley de presupuestos generales del Estado como consecuencia de la simultaneidad en su tramitación deben superarse a través de las técnicas de colaboración entre los órganos responsables de la elaboración y aprobación de los respectivos presupuestos, algunas de las cuales están implícitamente previstas tanto en la LOFCA [art. 3.2.a)], que atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas funciones de coordinación de las respectivas políticas.

La STC 222/2006, de 6 de julio, resolvió el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997. Entre otras cosas, el interés de esta sentencia está en la reiteración de la doctrina sobre el valor de los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes.

El Tribunal recuerda que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, F. 7; 150/1990, de 4 de octubre, F. 2, entre otras), pero cuando no se pueda extraer de los mismo conclusiones claras y precisas en relación con el precepto objeto de interpretación ha de estarse a lo que se desprenda estrictamente del contenido de éste, pues ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo, por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley (F. 8).

La STC 223/2006, de 6 de julio, se pronunció sobre los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la

Junta de Extremadura y 81 Senadores del Grupo Socialista contra determinados preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. En esta sentencia se resuelve tanto el problema de la legitimación de un Ejecutivo autonómico para impugnar disposiciones legales autonómicas como el de la aplicación del Estatuto como canon de constitucionalidad de las normas legales autonómicas en cuestiones no competenciales.

El Tribunal, en primer lugar, se pronuncia sobre la legitimación del Consejo de Gobierno y recuerda que «el artículo 32.1 de la LOTC reconoce una legitimación incondicionada para impugnar normas con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los ejecutivos y legislativos autonómicos; a éstos sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado. El hecho de que un apartado 3, no incluido en el texto promulgado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma acredita, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados 1 y 2 excluye una interpretación extensiva de su alcance...». En consecuencia procede inadmitir el recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación para plantearlo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

En segundo lugar, el Tribunal se pronuncia sobre el control de constitucionalidad de normas autonómicas por contraste con sus respectivos Estatutos de Autonomía, respondiendo que si tal cosa no se admitiera no se podría asegurar el respeto a los Estatutos de Autonomía por parte de las normas con rango de ley autonómicas, fuera de los supuestos en que éstas incurrieran, mediatamente, en una invasión de las competencias propias del Estado o de otra Comunidad Autónoma. Supondría, en suma, privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía.

El Tribunal recuerda varios supuestos en los que la infracción denunciada no tenía que ver con su condición de normas delimitadoras del ámbito competencial autonómico frente al Estado, sin que en ningún momento se cuestionara la idoneidad de los Estatutos para constituirse en parámetro de la constitucionalidad de las normas autonómicas. Tal fue el caso, por ejemplo, de la STC 15/2000, de 20 de enero, en la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, por referencia al procedimiento de designación del Presidente de la Diputación

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

Foral de Navarra establecido en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

La STC 295/2006, de 11 de octubre, resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre el párrafo primero del art. 34 b) de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por posible vulneración de los artículos 14 y 31.1 de la Constitución española.

Fundamenta la Sala sus dudas, en esencia, en que la norma de cuya constitucionalidad se duda establece una «ficción» de obtención de renta del capital inmobiliario que incurre en una discriminación irrazonable al imputar un rendimiento distinto a los diferentes sujetos pasivos que ostentan la titularidad de viviendas iguales o de características muy similares, en función de la adquisición más o menos reciente de aquéllas.

Según el TC, aunque la titularidad de bienes inmuebles no arrendados exterioriza la existencia de una renta potencial —que no ficticia, como afirman tanto el órgano judicial planteante de la cuestión como el Fiscal General del Estado—, lo que permite someterla a imposición en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, es evidente que la renta imputada necesariamente debe ser la misma ante bienes inmuebles idénticos (misma superficie, situación, valor catastral y valor de mercado), careciendo de una justificación razonable la utilización de un diferente criterio para la cuantificación de los rendimientos frente a iguales manifestaciones de capacidad económica, pues fundamentar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas la diferente imputación de renta a cada titular de bienes inmuebles no arrendados en la circunstancia de que se haya o no producido un acto dispositivo por parte del titular o actuaciones administrativas dirigidas a su valoración, vulnera el principio de igualdad tributaria previsto en el art. 31.1 CE, razón por la cual, debe declararse inconstitucional el párrafo primero del art. 34 b) de la Ley 18/1991 en su versión original, por vulneración del principio de igualdad en la contribución a las cargas públicas conforme a la capacidad económica de cada cual, recogido en el art. 31.1 CE.

Por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se declara que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquéllas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas (art. 40.1 LOTC).

La STC 296/2006, de 11 de octubre, se pronunció sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Oviedo, respecto al art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, de

2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, por posible vulneración del artículo 28.2 CE.

El Tribunal concluyó que «si para la puesta en práctica de los servicios mínimos la autoridad gubernativa apoderara a la dirección del centro de trabajo, que no tiene tal carácter, para realizar funciones que van más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho, incidiendo en su propio contenido y delimitación, ello supondría tanto como otorgar un apoderamiento a la propia entidad afectada por la huelga incompatible con la garantía de imparcialidad buscada por la determinación que se contiene en art. 10.3 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, según ha sido declarado por la jurisprudencia de este Tribunal a la que hemos hecho referencia» (STC 193/2006, de 16 de junio, FJ 10). Situación que, resulta evidente, es la que contempla directamente la disposición contenida en el art. 15.2 l) de la Ley 1/1992, modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, al que se refiere la presente cuestión de inconstitucionalidad, en la medida en que se atribuye tal función a un órgano directivo de gestión de un servicio adscrito a un órgano político y sometido a sus directrices de política sanitaria.

En consecuencia, el precepto en cuestión es claramente incompatible con el art. 28.2 CE, tal y como ha sido interpretado por este Tribunal, por lo que se ha de declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

La STC 365/2006, de 21 de diciembre, estimó en parte la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Albacete, en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística.

De acuerdo con el Tribunal, conforme a la doctrina constitucional dichos preceptos entran en contradicción con el artículo 14.1 de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, que dispone, como condición básica ex artículo 149.1.1 CE, que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5).

En consecuencia, se declaró la inconstitucionalidad y nulidad, en la medida en que establecen deberes de cesión de suelo dotacional o de aprovechamiento urbanístico para los propietarios de suelo urbano consolidado, de los siguientes preceptos de la Ley: artículo 51.1.2 d); artículo 51.1.2 e); artículo 69.2 a) 1; artículo 69.2 a) 2; artículo 69.2 a) 3; artículo 69.2 b), y artículo 71.3, en cuanto se conecte con los apartados a) 2 y 3 del artículo 69.2.

## ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

En el *ámbito político-constitucional* ha mencionarse la culminación de los trámites para la reforma de dos Estatutos de Autonomía, el de la Comunidad Valenciana y el de Cataluña. Además, a lo largo de 2006 culminó la tramitación parlamentaria del nuevo Estatuto de Andalucía, que resultó aprobado en referéndum el 18 de febrero de 2007<sup>11</sup>.

El 1 de julio de 2005, las Cortes Valencianas, en sesión plenaria, aprobaron la Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que fue debatida y votada favorablemente por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 23 de septiembre, para, a continuación, continuar su curso parlamentario<sup>12</sup>, que culminó con la Ley Orgánica 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 n.º 86, de 11 de abril). De acuerdo con su Exposición de Motivos:

En el Título I se incorpora en el artículo primero que la Comunitat Valenciana es una comunidad diferenciada como nacionalidad histórica, así como la asunción de los valores de la Unión Europea; en el nuevo artículo 7 se incorpora un punto referido a la recuperación de los Fueros del Reino de Valencia que sean aplicables en plena armonía con la Constitución.

El Título II está referido a los derechos de los valencianos y valencianas y en sus artículos determina que las valencianas y valencianos, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea, y que mediante una Ley de Les Corts regulará el derecho a la buena administración, así como los derechos a que las administraciones públicas operantes en la Comunitat Valenciana traten sus asuntos de manera equitativa e imparcial, garantizando el derecho a la participación de los agentes de la sociedad civil y de los ciudadanos a participar en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa de los derechos sociales de los valencianos.

El Título III está dedicado a la Generalitat y, en él, el Capítulo I a sus instituciones el Capítulo II a Les Corts; el Capítulo III al President de la Ge-

<sup>11</sup> En el momento de cerrar esta crónica, 13 de marzo de 2007, todavía no se han hecho públicos los resultados oficiales por parte de la Junta Electoral Central; sobre esta consulta puede obtenerse más información en la página oficial de la Junta de Andalucía: <http://www.estatuto.andalucia.es/inicio.html>

<sup>12</sup> Más información en <http://www.cortsvalecnianes.es> y <http://www.congreso.es>

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

neralitat; el Capítulo IV al Consell; a la Administración de Justicia el Capítulo V, y el VI a otras instituciones de la Generalitat, y en él, dos secciones referidas a las instituciones comisionadas por Les Corts y a las de carácter consultivo de la Generalitat, respectivamente, y el Capítulo VII referido al Régimen Jurídico.

El Título IV se dedica a las competencias entre las que se recogen aquellas que la Generalitat tiene asumidas, pero que no están incorporadas al Estatuto, y aquellas otras que son susceptibles de incorporarse en la promulgación de la Ley Orgánica por la que se aprueba el Estatuto.

El Título V está dedicado a las Relaciones con el Estado y otras comunidades autónomas; el Título VI se dedica a las relaciones con la Unión Europea; el Título VII a la Acción Exterior; el Título VIII a Administración Local; el Título IX está dedicado a Economía y Hacienda, y, por último, el Título X a la reforma del Estatuto.

Contiene cuatro disposiciones adicionales referidas a las competencias financieras, a la ampliación de competencias en caso de ampliación de competencias por el Estado a otras Comunidades Autónomas, al Patronato del Archivo de la Corona de Aragón y a que las Instituciones y Administración de la Generalitat no utilicen en sus expresiones públicas lenguaje que suponga menoscabo o minusvaloración de ningún grupo o persona.

La reforma del Estatuto modifica los 61 artículos que configuran la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y, además, incorpora 20 nuevos artículos.

Por último, la Proposición de Ley de Les Corts suprime la disposición transitoria tercera, el segundo párrafo del punto 5 y el punto 6 completo de la cuarta; también suprime las disposiciones transitorias sexta, séptima, octava y novena.

Se incorporan tres nuevas transitorias referidas al Derecho Foral, la tercera, a la posible aplicación de la potestad de disolución de la Cámara, la cuarta; y a la convocatoria de referéndum de ratificación del Estatuto, la quinta.

En lo que respecta al Estatuto de Cataluña, la proposición de ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de autonomía de Cataluña, fue debatida y votada favorablemente por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 4 de noviembre de 2005, para, a continuación, continuar su curso parlamentario en la Comisión Constitucional<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Más información en <http://www.congreso.es>



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

En este discurrir, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados interpuso un recurso de amparo contra los Acuerdos de 18 y 25 de octubre de 2005 de la Mesa del Congreso sobre calificación y admisión a trámite como proposición de ley de reforma de Estatuto de Autonomía de la proposición de Ley Orgánica remitida por el Parlamento de Cataluña.

El Grupo recurrente consideró que la Mesa del Congreso de los Diputados había vulnerado, con los Acuerdos impugnados, su derecho y el de los Diputados que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), al haber calificado y tramitado como propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña lo que, en realidad, ha debido calificarse y tramitarse como propuesta de reforma constitucional.

El Tribunal Constitucional lo inadmitió en el Auto 85/2006, de 15 de marzo, recordando, entre otras cosas (F. 3 y 9), que:

«El hecho de que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña sea, en opinión de los recurrentes en amparo, contraria a la Constitución o de que, a su juicio, sólo puede prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución, «no convierte la propuesta en sí ... en una iniciativa inconstitucional». La iniciativa una vez admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados queda sometida a una serie de avatares que pueden desde luego alterarla notablemente en su contenido, «pero que, sobre todo, la modificarán radical y necesariamente en su naturaleza, que pasará a ser puramente normativa en el caso que de ella resulte, lo que puede no ser el caso, una norma de Derecho. En tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado ... no cabe más inconstitucionalidad en su caso que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento» [ATC 135/2004, FJ 6 b)].

En definitiva, en el momento actual de tramitación de la iniciativa, la propuesta de reforma no puede ser objeto de un juicio de constitucionalidad y éste resulta prematuro, pues la inconstitucionalidad únicamente puede predicarse de las normas, no de las iniciativas parlamentarias.

En cuanto a la vulneración de la Constitución por proyectos de Estatutos de Autonomía, en nuestro ATC 135/2004, de 20 de abril, negamos terminantemente la idoneidad objetiva para que un proyecto de norma pudiera de por sí vulnerar la Constitución y la posibilidad de que este Tribunal interfiriese en el debate parlamentario en una especie de recurso previo.

En definitiva, bajo la cobertura de un recurso de amparo (y bajo la alegación de vulneración del art. 23.2 CE, que hemos visto que no se ha

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

producido) lo que realmente se pretende, en el fondo, desvirtuándose claramente nuestro proceso de amparo, es que este Tribunal ejerza una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas, que de ninguna manera tiene. El cumplimiento estricto de la Constitución y de nuestra Ley Orgánica nos obliga a velar porque no se desvirtúen la naturaleza y contenido de los procesos constitucionales que nos están atribuidos, conforme declaramos en el ATC 515/2005, de 19 de diciembre (FJ 3).

Por las razones expresadas, el presente recurso de amparo carece manifiestamente de contenido constitucional, por lo que ha de ser inadmitido en aplicación de la causa prevista en el art. 50.1 c) LOTC, como hicimos también en los AATC 44/2005 y 45/2005, de 31 de enero.

La culminación de la reforma del Estatuto de Cataluña exigía la celebración de un referéndum, que fue convocado por Decreto 170/2006, de 18 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, y se celebró el 18 de junio de 2006. Los resultados fueron los siguientes: votos a favor 1.899.897 (73,24%); en contra 533.742 (20,57%) y 137.207 (5,29%) en blanco. La participación alcanzó el 48,85% del censo electoral (2.594.167 votantes); la abstención el 2.715.936 (51,15%).

En consecuencia, se aprobó la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE n.º 172, de 20 de julio).

En su Preámbulo se recuerda que «el Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.»

En el Título Preliminar se alude, entre otras cosas, a la Generalitat, el marco político, los derechos y principios rectores, los derechos históricos, la lengua propia y las oficiales, la condición política de catalanes, los símbolos, el territorio y la capital.

El Título I es el de los derechos, deberes y principios rectores, entre los que incluye, el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte; los derechos y deberes en los ámbitos de la educación, la cultura, la salud, los servicios sociales, el trabajo, la vivienda, el medio ambiente, en el ámbito político y de la administración, así como los derechos y deberes lingüísticos. El artículo 37.4 dispone que «los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este Título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitu-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

ción y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España».

El Título II es el de las Instituciones e incluye al Parlamento, la Presidencia y el Gobierno de la Generalitat, la Administración, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Sindic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, el Consejo Audiovisual y el Gobierno Local. Se prevé la posibilidad de aprobar decretos-ley.

El Título III es el del Poder Judicial en Cataluña, con referencias al Tribunal Superior de Justicia y la Fiscalía Superior, el Consejo de Justicia y las competencias sobre la Administración de Justicia.

El Título IV es el de las competencias, que se inicia con el artículo 110, relativo a las competencias exclusivas: «1. Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.

En el Capítulo II se relacionan las materias de las competencias (artículos 116 a 173).

El Título V es el de las relaciones institucionales de la Generalitat: con el Estado y con otras Comunidades Autónomas (Capítulo I) y con la Unión Europea (Capítulo II), a lo que se añade la acción exterior (Capítulo III).

El Título VI es el de la financiación y el VII el de la reforma.

Debe recordarse que contra esta Ley Orgánica han presentado recursos de inconstitucionalidad Diputados del Grupo Parlamentario Popular, el Defensor del Pueblo y los Gobiernos de Murcia, Aragón, La Rioja, Comunidad Valencia e Illes Balears.

En otro orden de cosas, cabe mencionar la aprobación del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria (BOE n.º 252, de 21 de octubre).

En el *ámbito de la jurisprudencia constitucional* han de citarse, además del Auto referido, las siguientes sentencias: la STC 31/2006, de 1 de febrero, resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Defensor del Pueblo, Senadores del Grupo Parlamentario Socialista y el Presidente del Gobierno respecto al artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, que modifica la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, acerca de profesores de ikastolas.

El Tribunal concluyó que «el desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

normativa impugnada «menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento» (STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2), en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional, que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico.

Como hemos dicho en alguna ocasión, «las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse —aun cuando quizá menos enérgicamente— en las fases posteriores de la relación funcionarial como es la promoción interna a un nivel superior (STC 27/1991)» (STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2). Con más contundencia debe tomarse en consideración esta reflexión cuando no se trata de una medida de promoción interna a un nivel superior, sino de una que pretende facilitar el ingreso en la función pública».

La STC 50/2006, de 16 de febrero, puso fin a los conflictos positivos de competencia y recursos de inconstitucionalidad (acumulados) promovidos por la Generalidad de Cataluña, la Junta de Andalucía, el Gobierno y su Presidente sobre resoluciones del Ministerio de Justicia, un Decreto de la Junta y las Leyes 7/1997 y 10/1998 del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones de los órganos judiciales. Según el Tribunal:

«la competencia para sacar a licitación el servicio de cuentas de consignaciones y depósitos que precisan mantener los órganos judiciales no debe estar en contradicción con la de disponer sobre los rendimientos que produzcan. Así, será la Administración competente para disponer de los intereses derivados de las cuentas judiciales, de acuerdo con el reparto que establece la Constitución, la única que pueda decidir acerca de las condiciones en las que las entidades prestan el servicio bancario de cuentas, estructuradas legalmente en torno a su rentabilidad... La designación de las entidades de crédito en las que se han de abrir las cuentas de referencia forma parte de las facultades de gestión y regulación de unas cantidades generadas en virtud de distintos títulos competenciales estatales como son la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) o la legislación penal y procesal (art. 149.1.6 CE) que constituyen ingresos de la hacienda estatal, por lo que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.14 CE. La incidencia de la competencia estatal sobre hacienda general sobre la regulación de las condiciones en que han de abrirse y funcionar las cuentas judiciales es tal, que impide atribuir dicha facultad a las Comunidades Autónomas...»

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

La STC 51/2006, de 16 de febrero, resolvió el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno, en relación con el art. 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998.

El Tribunal recuerda «que la competencia para la imposición de las sanciones en materia laboral y de Seguridad Social a las cuales se aplica el art. 18.3 objeto del presente conflicto de competencia corresponde, en principio, a la Generalidad de Cataluña, excepto en el caso de aquéllas que han quedado reservadas al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social...

En resumen, el mencionado art. 18.3 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña al atribuir al Inspector o Subinspector de Trabajo la función de instructor y al disponer que la propuesta definitiva que esa Inspección formule lo sea «de resolución», en los casos en que la competencia sancionadora corresponda, por razón de la materia, a la Generalidad. Sin embargo, ningún problema competencial plantean ambas determinaciones en aquellos supuestos en que, por razón de la materia, la competencia sancionadora corresponda a la Administración del Estado. Procede, por ello, estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia en los términos señalados, declarando la titularidad de la competencia controvertida y sin declaración de nulidad del precepto correspondiente.»

La STC 101/2006, de 30 de marzo, estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco. El Tribunal reitera jurisprudencia anterior (STC 13/1998):

«... los criterios que configuraron la ratio decidendi de la mencionada Sentencia y que han sido ya expresamente asumidos por el legislador, que en la exposición de motivos de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, subraya que «se incluyen en el art. 5 del Real Decreto Legislativo los cambios necesarios para adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998». El texto de dicho precepto ha quedado redactado así: «1. A efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado. - 2. Cuando se trate de proyectos distintos a los

señalados en el apartado 1, será órgano ambiental el que determine cada Comunidad Autónoma en su respectivo ámbito territorial. - 3. Cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración de impacto ambiental, será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto.»

El 27 de abril se dictaron 3 sentencias en materia de derecho de asociación: la STC 133/2006, a resultas del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña respecto de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación; la STC 134/2006, en el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña respecto al Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública; y la STC 135/2006, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones.

En la STC 133/2006 se estimó parcialmente el recurso:

«esa estimación parcial se contrae a rechazar la consideración como condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación de lo establecido en el art. 7.1 i) y en el inciso «y con las disposiciones reglamentarias que la desarrollen» del art. 11.2 LODA, al apreciarse que el legislador estatal ha incurrido en extralimitación competencial. Sin embargo, como quiera que no hemos advertido vulneración material de la Constitución alguna, no procede la declaración de nulidad de los preceptos en cuestión, cuya aplicación se limitará a las asociaciones de competencia estatal, en los términos de la disposición final primera apartado quinto LODA».

La STC 134/2006 también estimó parcialmente el conflicto positivo, aduciendo, entre otras cosas, que:

«la exigencia de que los documentos en los que se concretan las obligaciones de información que deben cumplimentar las asociaciones declaradas de utilidad pública por la Administración General del Estado estén firmados por todos los integrantes del órgano de gobierno y representación de la entidad constituye una exigencia formal que invade la esfera competencial que corresponde a la Generalidad de Cataluña respecto de las asociaciones referidas en el art. 9.24 EAC. Resulta indudable que una exigencia de este tipo incide en la competencia autonómica para regular el funcionamiento interno de las asociaciones (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 5), careciendo de cobertura competencial suficiente en el título atribuido al Estado por el art. 149.1.14 CE, como se explicará a continuación...

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

el art. 149.1.14 CE no brinda al Estado cobertura competencial suficiente para imponer a las asociaciones sobre las que ostenta competencia exclusiva Cataluña ex art. 9.24 EAC un modo de adverbación de los acuerdos del órgano colegiado distinto del establecido con carácter general por el art. 20.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones, que, siguiendo la línea tradicional de nuestro Derecho a este respecto, encomienda esa función al secretario o secretaria, con el visto bueno del presidente o presidenta...»

Finalmente, la STC 135/2006 recordó que «la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 atribuye al Estado «la regulación de «los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación»

«en otras palabras, la delimitación de «los aspectos esenciales del contenido del derecho» en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes [...], al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, pueden establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse».

A resultas de la doctrina establecida para las leyes autonómicas que reproducen preceptos de leyes estatales —*lex repetita*— (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ. 9.o), se concluye que la ley autonómica es inconstitucional si regula algún elemento esencial no previsto en la ley orgánica o lo hace de modo distinto, pero es constitucional si coincide con la estatal o la complementa, pese a tratarse de un ámbito material reservado a la ley orgánica (F. 3).

En suma, se declara inconstitucional el precepto autonómico que impone a las asociaciones una organización interna y de un funcionamiento democráticos, por ser materia propia de la ley orgánica, al constituir dicha exigencia una excepción a la libertad de autoorganización de las asociaciones derivada del reconocimiento del derecho de asociación en el artículo 22 CE (F. 5); la misma suerte corrieron el precepto referido a la titularidad y condiciones del ejercicio del derecho de asociación por menores, por tratarse de un espacio normativo constitucionalmente reservado a la ley orgánica al ser un aspecto esencial al derecho de asociación (F. 7), y el artículo que priva del derecho de voto a todo asociado mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación, ya que se sitúa en la definición del alcance del derecho de asociación en las relaciones entre particulares (F.14).

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

La STC 222/2006, de 6 de julio, de la que ya se ha hablado, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997. En sentido similar se pronunció la STC 178/2006, de 6 de junio, sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos del Principado de Asturias para 2007.

En lo que ahora importa, el Tribunal recuerda en la STC 222/2006 que

«las facultades del Estado para limitar los aumentos retributivos previstos en las leyes presupuestarias autonómicas no derivan de este artículo 149.1.18 CE, sino de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, preceptos estos que en ocasiones, como la presente, se proyectan sobre las categorías derivadas de dicho art. 149.1.18 CE y, a la vez, permiten que la limitación estatal esté directamente relacionada con la política económica general, con la contención del gasto público y con el principio de coordinación con la hacienda estatal, por lo que no es posible, en principio, admitir con carácter general las excepciones al carácter vinculante de tal limitación (incluso en el supuesto de congelación salarial) que postulan las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento vascos. Tampoco el hecho que la retribución de todos estos cargos derive de la hacienda y de los presupuestos autonómicos permite, en definitiva, excluirlos de los límites derivados de la Ley de presupuestos generales del Estado».

La STC 270/2006, de 13 de septiembre de 2006, resolvió el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno frente al Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Objeto del conflicto lo constituyen los capítulos II, III, IV y V y las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera del Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Tribunal concluyó que el artículo 7 y la Disposición Adicional Tercera vulneraban el sistema de distribución de competencias, recordando, primero, la competencia estatal para establecer el núcleo del régimen jurídico que garantice la unidad y homogeneidad de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, y advirtiendo que la Ley Orgánica del Poder Judicial (tras la modificación realizada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre), ha regulado el conocimiento del euskera por parte



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

de los funcionarios de los cuerpos aludidos en sus arts. 521 y 530. En segundo lugar, que el número de puestos de trabajo respecto de los cuales cabría exigir como requisito el conocimiento del euskera se hace depender, en su consideración global, sólo y exclusivamente del factor lingüístico sin ninguna vinculación «a las funciones propias del puesto», con lo que se contradice tanto el art. 530 LOPJ como la doctrina sobre el particular contenida en la STC 253/2005 (FJ 10).

Respecto a la disposición adicional tercera, ese precepto carece de virtualidad aplicativa inmediata, pues su contenido queda deferido a futuros convenios con el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial y, por tanto, a lo que aquéllos entonces determinen. Sin embargo, en su dimensión material vulnera el orden constitucional de competencias, pues no se limita únicamente a prever actividades de formación, sino que además supone incluir a los Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales y Fiscales en las medidas de normalización lingüística a que se refieren el título y el contenido del Decreto 117/2001, objeto de este conflicto. En cuanto que estas actuaciones sobre dicho personal corresponden, desde la perspectiva constitucional, al Estado (art. 149.1.5 CE y STC 105/2000, de 13 de abril, FJ 4), el precepto excede de la competencia de la Comunidad Autónoma e incurre, por ello, en inconstitucionalidad.

En la STC 294/2006, de 11 de octubre, se estimó parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno contra el Decreto del Gobierno vasco 309/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el II Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre la modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia y se declaró que el apartado 2 de la addenda de dicho II Acuerdo, vulnera las competencias del Estado, y por ello es inconstitucional y nulo.

Según el Tribunal, el permiso para visitar parientes hasta el segundo grado de consanguinidad que estuvieran cumpliendo penas privativas de libertad es una figura que no tiene su correlato en la normativa estatal. «No es en modo alguno en la forma en que se regula en el precepto impugnado una precisión reglamentaria de un supuesto incluíble en el permiso por causas justificadas a que se refiere el art. 503.1 LOPJ, sino un nuevo permiso añadido a éste. Es precisamente ese carácter diferenciado del permiso y aditivo al sistema general lo que entra en colisión con el régimen de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello no obsta a que la autoridad llamada a la concesión del permiso del art. 503.1 LOPJ pueda, en su caso, concederlo para el fin a que se refiere el precepto impugnado; pero en todo caso no como permiso autónomo. El precepto impugnado excede así el ámbito normativo establecido en la Ley Orgá-

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

nica del Poder Judicial para el ejercicio de las cláusulas subrogatorias en lo relativo a licencias y permisos».

En el ámbito de la *Administración Local* hay que referirse, en primer lugar, a dos Leyes: la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona (BOE n.º 62, de 14 de marzo) y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (BOE n.º 159, de 5 de julio; corrección de errores BOE n.º 177, de 26 de julio).

Como explica su Exposición de Motivos, la Ley 1/2006 consta de 77 artículos, distribuidos en cuatro Títulos, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y cuatro finales.

El Título I recoge las disposiciones generales, aclarando el régimen jurídico que resulta de aplicación al municipio de Barcelona y consagrando la autonomía local que garantiza la Constitución. El Título II recoge las especialidades competenciales del Ayuntamiento de Barcelona, en una serie de materias de directa incidencia en la convivencia ciudadana, tales como el Puerto de Barcelona, el litoral, las telecomunicaciones, la movilidad o la seguridad ciudadana. El Título III consolida la existencia de la denominada «Justicia de Proximidad», un nuevo escalón judicial dirigido a resolver los conflictos derivados de la convivencia ciudadana, sin los inconvenientes de formalismo y lentitud que en ocasiones sufre la justicia ordinaria. No obstante, y dado que el artículo 122 de la Constitución reserva la regulación de esta materia a la Ley Orgánica del Poder Judicial, se difiere la puesta en marcha de los Juzgados de Proximidad a la aprobación de la modificación de dicha Ley Orgánica en este sentido. Finalmente, el Título IV aborda la regulación del régimen financiero especial del Ayuntamiento de Barcelona.

Por su parte, la Ley 22/2006 se estructura en cuatro títulos, precedidos de un título preliminar, en los que se regulan el régimen de capitalidad, la organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid, las competencias de titularidad del Estado que se transfieren y las especialidades del régimen jurídico aplicable a la ciudad.

El título I da cumplimiento propiamente al régimen derivado de la condición de Madrid como capital del Estado, creando la denominada «Comisión Interadministrativa de Capitalidad», como órgano de cooperación entre el Estado, la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid en materias directamente relacionadas con el hecho de la capitalidad, tales como la seguridad ciudadana o la celebración de actos oficiales. El título II aborda los aspectos esenciales de la organización del Ayuntamiento de Madrid en cuanto parte imprescindible del estatuto de la ciudad-capital del Estado; el título III la regulación general de las distintas formas de

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

atribución de las competencias a la ciudad, diferenciándose entre competencias propias, delegadas y las atribuidas mediante la técnica de la encomienda de gestión. Asimismo, se determinan las competencias de titularidad estatal que se asignan a la ciudad a través de esta Ley. El título IV incluye la regulación de las especialidades del régimen jurídico de la ciudad de Madrid, que se justifican por la dimensión de la actividad administrativa que genera el Ayuntamiento de Madrid.

Debe recordarse, también en el ámbito local, la aprobación del Real Decreto 42/2006, de 7 de abril, por el que se dispone la disolución del Ayuntamiento de Marbella (BOE n.º 84, de 8 de abril). Según este Real Decreto, los hechos que justifican la disolución son los siguientes:

«La contravención sistemática de la legalidad por la actual Corporación en el otorgamiento de licencias en materia de urbanismo, así como su absoluta falta de colaboración con la Junta de Andalucía, al desatender sus numerosas solicitudes y requerimientos referidos a actos viciados de nulidad, paralización de obras ilegales, incoación de expedientes sancionadores y restablecimiento del orden jurídico perturbado.

La inactividad del Ayuntamiento ante los distintos requerimientos judiciales para la paralización de obras, así como otras irregularidades, que incluyen permutas y enajenaciones de inmuebles contrarias a la legalidad y la concesión directa para uso privativo de bienes de dominio público afectos a equipamientos o constitutivos de zonas verdes.

La compleja y delicada situación provocada por la salida del consistorio de los concejales y alcaldes que han tenido que presentar su dimisión tras ser inhabilitados penalmente para el ejercicio de cargos públicos, así como la situación procesal de diversos cargos municipales actuales imputados (Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento, Primera Teniente de Alcalde, Quinto Teniente de Alcalde, concejales, el ex gerente de Urbanismo y el Secretario del Ayuntamiento)...»

En el derecho autonómico se aprobó la Ley 9/2006, de 5 de julio, de modificación del artículo 81 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (DOGC n.º 4675, de 13 de julio).

En la jurisprudencia constitucional ha de citarse la STC 240/2006, de 20 de julio, pues, como recuerda el propio Tribunal, «se trata de la primera ocasión en la que este Tribunal se pronuncia mediante Sentencia sobre un proceso constitucional creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional,... de los conflictos en defensa de la autonomía local». Este conflicto lo promovió la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la dis-

posición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

De acuerdo con el razonamiento del Tribunal (F. 8), «el canon que deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese «contenido mínimo» que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de «los elementos esenciales» o del «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE «son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el «bloque de la constitucionalidad» ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales».

El Tribunal concluye que el artículo 68 de la Ley 55/1999, al añadir a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 el apartado que otorga al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva, la modificación o la revisión del plan general de ordenación urbana de la ciudad de Ceuta, no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada al municipio.

## DERECHOS, DEBERES Y LIBERTADES.

En primer lugar, y por seguir la ubicación de las materias en el articulado de la Constitución, ha de mencionarse, en materia *de extranjería e inmigración*, la sentencia de 1 de marzo de 2006, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se declara la nulidad de pleno derecho del inciso «previo a la solicitud del permiso de trabajo» que se contiene en el párrafo 3.º del apartado 1.1 B del artículo 70 del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

Artículo 70. Concesión inicial de permisos de trabajo.

1. Por cuenta ajena.

1.1. Sin perjuicio de lo establecido en otros artículos del presente Reglamento, para la concesión de los permisos de trabajo por cuenta ajena se tendrán en cuenta los elementos siguientes:

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

a) Insuficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional, tanto españoles como comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar, capacitados para el desempeño de la profesión o puesto de trabajo solicitado por la empresa. b) Que la gestión de la oferta de empleo presentada necesariamente ante el servicio público de empleo, se haya concluido con resultado negativo. A este respecto, el servicio público de empleo encargado de la gestión emitirá, en un plazo máximo de quince días, certificación en la que se exprese la inexistencia de demandantes de empleo disponibles para atender la oferta. No obstante, a los efectos de este párrafo b), la autoridad competente para resolver sobre el permiso de trabajo podrá sustituir la exigencia de este certificado individual por una certificación genérica del servicio público de empleo, sobre la inexistencia de trabajadores disponibles para ocupar determinados puestos de trabajo, teniendo en cuenta el resultado de la gestión de ofertas similares en los tres meses anteriores. Dicha certificación tendrá validez durante dos meses. Corresponde al empleador o empresario acreditar que, *previo a la solicitud de permiso de trabajo inicial*, ha instado la gestión de la oferta.

El Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes (BOE n.º 14, de 17 de enero).

Para promover la *igualdad*, se aprobó la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios (BOE n.º 260, de 31 de octubre).

Esta Ley consta de dos artículos: Artículo 1. El hombre y la mujer tienen igual derecho a suceder en las Grandezas de España y títulos nobiliarios, sin que pueda preferirse a las personas por razón de su sexo en el orden regular de llamamientos.

Artículo 2. Dejarán de surtir efectos jurídicos aquellas previsiones de la Real Carta de concesión del título que excluyan a la mujer de los llamamientos o que prefieran al varón en igualdad de línea y de grado o sólo de grado en ausencia de preferencia de línea o que contradigan de cualquier modo el igual derecho a suceder del hombre y de la mujer. En estos supuestos, los jueces y tribunales integrarán el orden sucesorio propio del título aplicando el orden regular de suceder en las mercedes nobiliarias, en el cual, conforme a lo prevenido por el artículo anterior, no se prefiere a las personas por razón de su sexo.

En el derecho autonómico se aprobó, en las Illes Balears, la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer (BOIB n.º 135, de 26 de septiembre).

Sobre este derecho, deben recordarse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: la STC 41/2006 de 13 de febrero, concluye que

la orientación homosexual, aunque no aparece expresamente mencionada en el artículo 14 como uno de los supuestos en que queda prohibido un trato discriminatorio, es una circunstancia incluida en la cláusula «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» a la que debe ser referida la interdicción de la discriminación.

Esta circunstancia comparte con el resto de los supuestos mencionados en el artículo 14 ser una diferencia históricamente muy arraigada y que ha situado a los homosexuales, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, en posiciones desventajosas y contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10.1, por los profundos prejuicios arraigados normativa y socialmente contra esta minoría; y, por otro, del examen de la normativa que, de acuerdo con el artículo 10.2, debe servir de fuente interpretativa del artículo 14 (Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del Convenio, decisiones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, diversas directivas comunitarias, y el artículo 21.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). En conclusión, los tratos desfavorables por razón de la homosexualidad constituyen una discriminación contraria al artículo.

La STC 112/2006, de 5 de abril, afirma que el trato diferenciado previsto en la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, de la televisión en abierto y de la televisión de pago por consumo, no incurre en discriminación.

Concluye el Tribunal que las finalidades perseguidas por las medidas de la misma (acceso de los ciudadanos a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados) son constitucionalmente lícitas, y la exclusión de los operadores que emiten mediante el sistema de pago por consumo de la emisión de dichos eventos puede considerarse idónea, necesaria, proporcionada y, por lo tanto, razonable teniendo en cuenta los requisitos materiales y procedimentales contemplados en la normativa impugnada para confeccionar el catálogo de acontecimientos deportivos de interés general.

La STC 154/2006, de 22 de mayo, concluyó que la interpretación jurisprudencial que niega a los hijos extramatrimoniales, cuando el otro progenitor pervive, la posibilidad de incrementar su pensión de orfandad en la cuantía correspondiente a la pensión de viudedad, les discrimina de modo indirecto, puesto que el artículo 39.3 de la Constitu-

ción, en directa conexión con el artículo 14, impone a los padres el deber de «prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio» y con aquella interpretación las realidades familiares extramatrimoniales estarían en peores condiciones para prestar tal asistencia a unos «hijos habidos fuera del matrimonio», que serían de peor condición que los hijos matrimoniales.

«Para evitar esa interpretación discriminatoria, atendiendo al tenor del precepto aplicado, que contempla el incremento de la prestación del huérfano «cuando no exista viuda o viudo con derecho a esta indemnización especial», debe considerarse que al progenitor vivo de un hijo extramatrimonial se le niega la percepción de la indemnización por no estar casado. Bajo esas circunstancias, como la regulación sitúa el hecho causante del incremento a favor de los huérfanos en la inexistencia de cónyuge sobreviviente «con derecho a esta indemnización especial», es claro que esa situación se da, precisamente, en los casos de padres extramatrimoniales, que resultan sin derecho a esa indemnización por no existir vínculo matrimonial, lo que en la literalidad del precepto daría lugar al reconocimiento consiguiente a los huérfanos del incremento, evitándose así el impacto negativo que otra interpretación tiene en la realidad familiar y en la cobertura de las necesidades de los hijos extramatrimoniales» (F. 7).

En la STC 214/2006, de 3 de julio, se estimó que la decisión del INEM de suspender la demanda de empleo de una trabajadora durante el período obligatorio de su descanso por maternidad, impidiendo su inclusión en la lista de candidatos seleccionados para la cobertura de una oferta de empleo cuyos requisitos satisfacía, careció de cualquier justificación razonable, resultando discriminatoria para la demandante por su condición de mujer.

El Tribunal (F. 9) asume la línea argumental del Tribunal de instancia, que había declarado que «el Inem, como el resto de las Administraciones, está obligado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sea real y efectiva y debe eliminar los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de tales derechos (art. 9.2 CE); en este caso, debe garantizar el derecho al acceso al empleo de las mujeres en baja maternal, presentando sus candidaturas si aparecen aptas para la actividad profesional en cuestión, pues deben ser las empresas —también vinculadas por el principio de no discriminación— quienes decidirán sobre la contratación de dichas trabajadoras, tras las pruebas oportunas y valoración de la idoneidad de aquéllas...».

La STC 307/2006, de 23 de octubre, estimó vulneración del derecho a la igualdad por la denegación de revisión de la cuantía de una pen-

sión a quienes obtuvieron sentencia favorable, para adaptarse a un cambio de jurisprudencia, en virtud de la fuerza de cosa juzgada.

«el instituto de la cosa juzgada no puede ser justificación para que la Administración depare un peor tratamiento a pensionistas que se encuentran en idéntica situación y que se verían perjudicados por el único hecho de haber acudido a los órganos jurisdiccionales para obtener el reconocimiento de su derecho. Lo que está en tela de juicio en el caso de autos es el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y frente a ello no puede oponer el INSS que la base reguladora de determinadas pensiones hubiera sido declarada en sentencia judicial firme, de la misma manera que no ha opuesto en el caso de las restantes el que su base reguladora hubiera quedado establecida por una resolución administrativa, pese a ser la misma igualmente firme al haber sido consentida y no recurrida o, incluso, al haber sido recurrida y desestimado el recurso en sede jurisdiccional. Porque lo que se discute no es si el INSS tenía o no la obligación de revisar el conjunto de las pensiones de invalidez permanente reconocidas mediante la aplicación de un nuevo criterio de cálculo derivado de un cambio jurisprudencial, ni los límites que respecto de tal eventual obligación pudieran derivarse del efecto de cosa juzgada, sino la cuestión más precisa y relevante desde la perspectiva constitucional de si, habiendo decidido el INSS revisar tales pensiones, puede excluir de la revisión únicamente a aquellos pensionistas que obtuvieron su pensión como consecuencia de una resolución judicial. Y la respuesta ha de ser negativa, al ocasionarse con tal exclusión una desigualdad en el tratamiento de ciudadanos en idéntica situación que carece de justificación objetiva y razonable y que es, por ello, contraria al derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 CE» (F. 5).

La STC 324/2006, de 20 de noviembre, concluyó que hubo vulneración del derecho a no ser discriminada por razón del sexo (embarazo) al privar a la trabajadora de las vacaciones anuales después del permiso de maternidad por haber terminado el año natural.

«aunque ciertamente el art. 14 CE no consagra la promoción de la maternidad o de la natalidad, sí excluye toda distinción o trato peyorativo a la mujer en la relación laboral fundado en dichas circunstancias (STC 182/2005, de 4 de julio, FJ 4). La trabajadora que suspende su relación laboral como consecuencia de la maternidad conserva íntegramente sus derechos laborales y ha de poder reincorporarse a su puesto de trabajo una vez finalizada la suspensión sin que ésta le ocasione perjuicio alguno. En concreto, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia Merino Gómez, de 18 de marzo de 2004, asunto C-342/01, que «cualquier trabajadora ha de poder disfrutar de sus vacaciones anuales en un período distinto del de su permiso de maternidad», y ha de ser así incluso cuando al servirse de tal



permiso se haya superado la fecha límite para el goce de las vacaciones» (F. 6).

Respecto a la *protección de la vida y la integridad física* cabe mencionar, en primer lugar, la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida (BOE n.º 126, de 27 de mayo).

De acuerdo con su Exposición de Motivos, esta Ley define, con efectos exclusivamente circunscritos a su ámbito propio de aplicación, el concepto de preembrión, entendiéndolo por tal al embrión in vitro constituido por el grupo de células resultantes de la división progresiva del ovocito desde que es fecundado hasta 14 días más tarde.

Además, prohíbe la clonación en seres humanos con fines reproductivos. Las técnicas de reproducción asistida que pueden practicarse también son objeto de nueva regulación. Debido a que la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, siguió el método de enumerar, mediante una lista cerrada, cuantas posibilidades técnicas eran conocidas en aquel momento, y fijaba en relación con ellas los límites legales de actuación, las nuevas técnicas surgidas por los avances científicos carecen de una consideración expresa en la norma, y suscitan el debate sobre la existencia de un vacío jurídico o, por el contrario, la aplicación extensiva de la Ley en vigor sobre la base de una interpretación lo más amplia posible. La nueva Ley sigue un criterio más abierto al enumerar las técnicas que, según el estado de la ciencia y la práctica clínica, pueden realizarse hoy día. Sin embargo, evita la petrificación normativa, y habilita a la autoridad sanitaria correspondiente para autorizar, previo informe de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, la práctica provisional y tutelada como técnica experimental de una nueva técnica; una vez constatada su evidencia científica y clínica, el Gobierno, mediante real decreto, puede actualizar la lista de técnicas autorizadas.

Por último, para corregir los problemas suscitados por la legislación precedente, la Ley elimina las diferencias en la consideración de los preembriones que se encontrasen crioconservados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, y los que pudieran generarse posteriormente, en cuanto a sus destinos posibles, siempre supeditados a la voluntad de los progenitores y, en el caso de la investigación, a condiciones estrictas de autorización, seguimiento y control por parte de las autoridades sanitarias correspondientes. Con ello, al igual que ocurre en otros países, se desarrollan instrumentos adecuados para garantizar la demandada protección del preembrión. Se eliminan los límites que se establecieron en la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, para la generación de ovocitos en cada ciclo reproductivo, límites que deberán derivar de manera exclusiva de las indicaciones clínicas que existan en cada caso.

Debe recordarse también la aprobación del Decreto-Ley 6/2006, de 23 de junio, sobre pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas (BOE n.º 150, de 24 de junio; convalidación: 29 de junio, BOE n.º 159, de 5 de julio; corrección de errores BOE n.º 179, de 28 de julio).

En la normativa aplicable en materia de pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo, ni el Sistema de la Seguridad Social ni el Régimen de Clases Pasivas del Estado prevén que puedan ser beneficiarios las personas que, aun manteniendo análoga relación de afectividad, no tuvieran la condición de cónyuge del fallecido por esta causa. En este supuesto, existiría un número de afectados por los atentados terroristas que no podrían acceder a esa pensión extraordinaria sobre la base de su estado civil, es decir, por no constar vínculo matrimonial con el causante de la pensión. Esta situación está resuelta en las ayudas a las víctimas del terrorismo contempladas en diferentes Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social y en la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Por ello, razones de justicia material y equidad aconsejan adoptar las medidas pertinentes para que las personas que se encuentran en la situación descrita, puedan acceder a una pensión excepcional, cuya justificación es la identidad del hecho causante en relación con los restantes afectados por los atentados que ya han accedido a las correspondientes pensiones extraordinarias como víctimas de atentados terroristas. La condición de beneficiario de las medidas excepcionales previstas en el presente Real Decreto-ley se extenderá en el futuro a quienes acrediten fehacientemente haber convivido con una persona fallecida a causa de un atentado terrorista, siempre que dicha convivencia constituyese una relación de afectividad análoga a la del matrimonio y se hubiera producido de forma permanente durante, al menos, los dos años anteriores al momento del fallecimiento, manteniéndose para los mismos, como fecha de efectividad, la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

Asimismo, la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte (BOE n.º 279, de 22 de noviembre).

Sus líneas centrales pueden resumirse en dos: de una parte, actualizar los mecanismos de control y de represión del dopaje en el ámbito del deporte de alta competición y, de otra, crear un marco sistemático y transversal de prevención, control y represión del dopaje en general, considerado como una amenaza social, como una lacra que pone en grave riesgo la salud, tanto de los deportistas profesionales como de los practicantes habituales u ocasionales de alguna actividad deportiva.

La opción legislativa engloba en una sola norma la regulación general y horizontal a que se hacía referencia anteriormente y la que introdu-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

ce un tipo específico entre los delitos contra la salud pública, con lo que se completa el régimen general de represión penal contra el dopaje.

En el título primero, las novedades que introduce la Ley pueden sistematizarse en las que se indican a continuación: un primer bloque de reformas afecta a la organización administrativa al servicio del control del dopaje en el deporte, conservando un modelo semejante al actual, basado en que el ejercicio de la potestad disciplinaria derivada del dopaje en el ámbito del deporte de competencia estatal se atribuye a las federaciones deportivas españolas, bajo la tutela efectiva de la Administración General del Estado, a través del Consejo Superior de Deportes. La Agencia Estatal Antidopaje (AEA) será el organismo que asuma un importante protagonismo en el desempeño de diversos aspectos relacionados con una acción integral de los poderes públicos y de las organizaciones deportivas a favor de un deporte sin dopaje.

Para intentar asegurar el cumplimiento de las medidas indicadas se arbitra, en el título tercero de esta Ley, un ámbito de tutela penal de la salud pública en actividades relacionadas con el dopaje en el deporte. Se introduce un nuevo artículo 361 bis en el Código Penal, cuya finalidad es castigar al entorno del deportista y preservar la salud pública, gravemente amenazada por la comercialización y dispensación sin control de productos carentes de garantía alguna y dañinos para la salud.

Finalmente, el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos (BOE n.º 270, de 11 de noviembre).

Sobre *libertad personal y seguridad* destaca la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE n.º 290, de 5 de diciembre).

La disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, prevé que el Gobierno impulsará las medidas orientadas a sancionar con más firmeza y eficacia los hechos delictivos cometidos por personas que, aun siendo menores, revistan especial gravedad, tales como los previstos en los artículos 138, 139, 179 y 180 del Código Penal. Una vez transcurridos cinco años desde su aprobación, el Gobierno ha realizado una evaluación de los resultados de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000... Las estadísticas revelan un aumento considerable de delitos cometidos por menores, lo que ha causado gran preocupación social y ha contribuido a desgastar la credibilidad de la Ley por la sensación de impunidad de las

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

infracciones más cotidianas y frecuentemente cometidas por estos menores, como son los delitos y faltas patrimoniales.

Con el objetivo de resolver estos problemas, esta Ley Orgánica plantea la revisión de determinados aspectos de la Ley Orgánica 5/2000. El interés superior del menor... es perfectamente compatible con el objetivo de pretender una mayor proporcionalidad entre la respuesta sancionadora y la gravedad del hecho cometido, pues el sistema sigue dejando en manos del juez, en último caso, la valoración y ponderación de ambos principios de modo flexible y en favor de la óptima individualización de la respuesta... Así, en primer lugar, se amplían los supuestos en los que se pueden imponer medidas de internamiento en régimen cerrado a los menores, añadiendo al ya existente los casos de comisión de delitos graves y de delitos que se cometan en grupo o cuando el menor pertenezca o actúe al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades.

Por otra parte, se adecua el tiempo de duración de las medidas a la entidad de los delitos y a las edades de los menores infractores, y se suprime definitivamente la posibilidad de aplicar la Ley a los comprendidos entre dieciocho y veintiún años. Además, se añade una nueva medida, semejante a la prevista en el Código Penal, consistente en la prohibición al menor infractor de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez.

Se faculta al juez para poder acordar, previa audiencia del Ministerio Fiscal y la entidad pública de protección o reforma de menores, que el menor que estuviese cumpliendo una medida de internamiento en régimen cerrado y alcanzase la edad de dieciocho años, pueda terminar de cumplir la medida en un centro penitenciario cuando su conducta no responda a los objetivos propuestos en la sentencia. Al mismo tiempo, si la medida de internamiento en régimen cerrado se impone al que ha cumplido veintiún años o, impuesta con anterioridad, no ha finalizado su cumplimiento al alcanzar dicha edad, el juez ordenará su cumplimiento en un centro penitenciario, salvo que excepcionalmente proceda la sustitución o modificación de la medida.

Se incorpora como causa para adoptar una medida cautelar el riesgo de atentar contra bienes jurídicos de la víctima, y se establece una nueva medida cautelar consistente en el alejamiento de la víctima o su familia u otra persona que determine el juez. Al mismo tiempo, se amplía la duración de la medida cautelar de internamiento, que pasa de tres meses, prorrogable por otros tres meses, a seis meses prorrogable por otros tres meses.

Por otra parte, se revisa el régimen de imposición, refundición y ejecución de las medidas, otorgándose al juez amplias facultades para individualizar la o las medidas que deba cumplir el menor infractor... se refuerza especialmente la atención y reconocimiento de los derechos de las

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

víctimas y los perjudicados, entre los que se encuentra el derecho a ser informado en todo momento, se hayan o no personado en el procedimiento, de aquellas resoluciones que afecten a sus intereses. Asimismo, y en su beneficio, se establece el enjuiciamiento conjunto de las pretensiones penales y civiles.

Por último, se incluye una modificación de los artículos 448 y 707 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los que se sustituye el último párrafo, a fin de dotar de mayor protección a los menores víctimas de determinados delitos, donde se prevé que cuando se trate de testigos menores de edad víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, el Juez o Tribunal necesariamente debe acordar que se evite la confrontación visual del mismo con el inculpado, utilizando para ello cualquier medio técnico que haga posible la práctica de las distintas pruebas (declaración, interrogatorio).

Se aprobó también el Real Decreto 965/2006, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación (BOE n.º 212, de 5 de septiembre).

En el ámbito autonómico se aprobó la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de seguridad pública de Navarra (BON n.º 78, de 30 de junio).

En el ámbito jurisprudencial debe recordarse, en primer lugar, la condena a España por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *asunto Dacosta Silva contra España*, de 2 de noviembre de 2006, por vulneración del artículo 5.1 del Convenio (derecho a la libertad y seguridad).

El Tribunal declaró, por unanimidad, que la reserva española relativa a los artículos 5 y 6 del Convenio no sustraía al control del Tribunal las quejas presentadas por el demandante planteadas de acuerdo con estas disposiciones.

... Para respetar las disposiciones del artículo 5.1 a) del Convenio, la privación de libertad debe resultar de una decisión jurisdiccional. Debe ser impuesta por un tribunal competente que tenga la autoridad requerida para juzgar el asunto, disfrutar de una independencia en relación con el ejecutivo y que presente las garantías judiciales adecuadas... En este caso, el Tribunal constata que el demandante purgó el arresto domiciliario de seis días y, en consecuencia, fue privado de su libertad en el sentido del artículo 5 del Convenio. Este arresto domiciliario, ordenado por su superior jerárquico tenía un carácter inmediatamente ejecutivo. El recurso contra dicha sanción no tenía, por tanto, efecto suspensivo. El superior jerárquico ejerce su autoridad en la jerarquía de la Guardia Civil, depende de otras autoridades superiores y no goza, por tanto, de independencia en relación con ellas. Por otro lado, el proceso disciplinario que se desarrolla ante su superior jerárquico no ofrece tampoco las ga-

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

rantías judiciales requeridas por el artículo 5.1 a). En consecuencia, el arresto sufrido por el demandante no tenía el carácter de una detención regular «tras una condena por un tribunal competente».

En segundo lugar, la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 28 de febrero de 2006, sobre los criterios a tener en cuenta en los supuestos de acumulación de condenas:

«...En conclusión, siendo los hechos que han sido aisladamente enjuiciados, susceptibles de ser considerados conexos, en los términos que ya hemos analizado con anterioridad, que en este caso es palpable, pues como ha señalado la propia Sala de instancia, todos los delitos por los que ha sido condenado Lucio, «se encuentran relacionados con su actividad dentro de la banda terrorista E.T.A.», ha de operarse una única acumulación de penas para todos ellos, con el límite legal de treinta años de cumplimiento sucesivo... Por todo ello, teniendo en cuenta que, como surge del escrito del recurso, el ahora recurrente fue puesto en prisión en 1990, deberá cumplir las penas que se le impusieron en los distintos procesos en forma sucesiva, computándosele los beneficios penitenciarios respecto de cada una de ellas individualmente, con un máximo de ejecución de treinta años, que se extenderá hasta el año 2020»<sup>14</sup>.

Deben recordarse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional:

La STC 99/2006, de 27 de marzo, estimó vulneración del artículo 17 por el incumplimiento de lo previsto en la Ley 3/2003, sobre la orden europea de detención y entrega, que dispone determinados plazos para adoptar la decisión judicial en relación con la entrega del reclamado, una vez decidida por el Juez Central de Instrucción la situación de éste, que puede ser de prisión o de libertad provisional (artículo 17.1 de la referida Ley). Concluyó el Tribunal que si se incumple el plazo legal de prisión provisional para los específicos casos de detención y entrega previa una vez acordada judicialmente ésta se conculca el derecho a la libertad.

La STC 169/2006, de 5 de junio, constató que en el momento en que se dictó el Auto recurrido, por el que se inadmitió *a limine* el habeas corpus, no queda acreditado que el Juez hubiera oído con anterioridad a dicha decisión al recurrente, asistido de abogado e intérprete al amparo del artículo 62.1 y 2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/>

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

social; por tanto, en el momento de rechazo del habeas corpus solicitado, no consta que existiera un control judicial de la situación de detención del demandante.

La audiencia del recurrente y el control judicial de su situación de privación de libertad como consecuencia de la aplicación de la legislación de extranjería tuvo lugar el mismo día 23 de mayo; sin embargo, del examen de las actuaciones remitidas no se desprende que se llevara a cabo con anterioridad al momento en el que se inadmitió de plano el procedimiento de habeas hábeas. Véanse, en el mismo sentido, entre otras, las SSTC 201 a 213/2006, de 3 de julio; 260/2006, de 11 de septiembre, y 273/2006, de 25 de septiembre.

En lo que al *derecho a la intimidad* respecta, la STC 89/2006 resolvió, primero, que una celda no es domicilio en el sentido constitucional del término y, segundo, que se vulnera la intimidad si se realiza un registro sin informar al recluso y sin que se aporten razones que justifiquen esa falta de información.

«El domicilio constituye un ámbito de privacidad «dentro del espacio limitado que la propia persona elige» (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5), inmune a la injerencia de otras personas o de la autoridad pública, de modo que el contenido del derecho a la inviolabilidad de domicilio «es fundamentalmente negativo: lo que se garantiza, ante todo, es la facultad del titular de excluir a otros de ese ámbito espacial reservado, de impedir o prohibir la entrada o la permanencia en él de cualquier persona y, específicamente, de la autoridad pública para la práctica de un registro» (STC 189/2004, de 2 de noviembre, FJ 3). De ahí que, aunque sea innegable que la celda de un centro penitenciario sea un ámbito de intimidad para su ocupante, un «espacio apto para desarrollar vida privada» (STC 283/2000, de 27 de noviembre, FJ 2) en la medida en que la misma cabe en una situación tal de reclusión, también lo es que tal recinto no reúne las características de haber sido objeto de elección por su ocupante ni la de configurarse como un espacio específico de exclusión de la actuación del poder público...

En un contexto como el penitenciario, en el que la intimidad de los internos se ve necesariamente reducida por razones de organización y de seguridad, toda restricción añadida a la que ya comporta la vida en prisión debe ser justificada en orden a la preservación de un área de intimidad para el mantenimiento de una vida digna y para el desarrollo de la personalidad al que también de debe servir la pena (art. 25.2 CE). En el presente caso, sin embargo, aunque el registro de la celda estaba justificado por su finalidad, no consta ni que se le informara al recurrente del mismo —mediante su presencia durante su práctica o mediante una comunicación posterior—, ni justificación suficiente alguna para esta falta de información, lo que hizo que la limitación del derecho a la intimidad

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

incurriera en desproporción por extenderse más allá de lo necesario para los fines de seguridad que la legitimaban...» (F. 2 y 6).

La STC 196/2006, de 3 de julio, estimó vulnerados los derechos a la intimidad y a la legalidad penal de un recluso como consecuencia de una sanción penitenciaria por negarse a suministrar una muestra de orina para efectuar una analítica solicitada por el mismo interno, que posteriormente revocó su consentimiento.

«... pertenece a su ámbito de libertad revocar en cualquier momento ese consentimiento, como así hizo, aduciendo que, dadas las características del lugar donde se iba a proceder a proporcionar la muestra de orina, podía ser visto por terceras personas. En la medida en que la negativa del recurrente a suministrar la muestra de orina en las circunstancias dispuestas por la Administración penitenciaria le acarreó una sanción, debemos examinar la posible vulneración del art. 25.1 CE, desde la perspectiva de que es precisamente el ejercicio del derecho a la intimidad corporal (art. 18.1 CE) la premisa en la que se asienta la incompatibilidad de la sanción impuesta con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), y a lo que no se opone que la negativa del recurrente pusiera fin a la diligencia iniciada, pues en casos como el aquí enjuiciado basta con constatar la existencia de un acto conminatorio de los poderes públicos frente al que se reclama la preservación de un derecho fundamental —en este caso la orden del Director del centro penitenciario y la posterior advertencia del funcionario de que daría parte disciplinario de no cumplir aquella—, aunque no se haya ejecutado, para que podamos pronunciarnos sobre su compatibilidad con la Constitución (SSTC 37/1989, de 15 de febrero, FJ 6; y 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 1)... Tratándose de una diligencia probatoria de parte, es claro que podía el peticionario desistir de su práctica, lo cual pudiera surtir el efecto procesal de que el Juez de Vigilancia Penitenciaria no tuviese por probada la alegación relativa a haber superado el consumo de sustancias tóxicas, pero sin que de ello pueda derivarse la consecuencia añadida de la imposición de una sanción...»

La STC 300/2006, de 23 de octubre, apreció la vulneración de los derechos a la intimidad y a la propia imagen al acordarse una indemnización por vulnerar un derecho fundamental cuya cuantía no sirve para reparar la vulneración y no se ajusta a la Sentencia 83/2002.

El Tribunal concluye (F. 4) que «al revisar el quantum indemnizatorio correspondiente a la lesión de los derechos a la intimidad y a la propia imagen (art. 18.1 CE) del recurrente, la Sentencia impugnada desconoció los criterios contenidos en la STC 83/2002, realizando una interpretación que, lejos de reparar tales derechos, los lesiona de nuevo, menoscabando así la eficacia jurídica de la situación subjetiva declarada en



nuestra precedente Sentencia, siendo por lo demás notorio que una indemnización de 200 euros, frente a los veinte millones de pesetas fijados en las Sentencias de instancia y apelación, resulta una cantidad meramente simbólica y claramente insuficiente para reparar el perjuicio derivado de la lesión de los derechos a la intimidad y a la propia imagen sufrida por el recurrente, que se encuentran protegidos por la Constitución como «derechos reales y efectivos» (STC 176/1988, de 4 de octubre, FJ 4), y cuya garantía jurisdiccional no puede convertirse en «un acto meramente ritual o simbólico» (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6).

En relación con la *libertad de expresión*, la STC 174/2006, de 5 de junio, enjuició unas afirmaciones sobre una profesora que se realizaron en una nota informativa emitida por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos. La conducta que se imputa a las recurrentes y por la que se las condena no es la emisión de información relativa a lo sucedido, sino la emisión de una serie de calificativos y valoraciones críticas relativas a la actuación de una profesora («la situación provocada por la profesora no sólo es injusta sino ilegal», «se han dado prácticas injustas, se han vulnerado los derechos de un alumno», «esta profesora ha actuado guiada por una actitud caciquil y déspota», «quien tiene el poder de la nota lo ha ejercido injustamente de manera impune», «se han pasado por alto los más elementales argumentos realizados desde la legalidad y desde la justicia, se han vulnerado los derechos más elementales de un alumno. Se ha permitido que una profesora con total impunidad lo coloque en una situación de total indefensión») que no pueden ser calificados como una información destinada a formar opinión, sino como la expresión de una opinión o juicio de valor sobre la conducta de otro, por lo que el canon aplicable será el propio de la libertad de expresión y no el canon de la veracidad exigida constitucionalmente al derecho a comunicar información.

En este caso, las expresiones consideradas injuriosas, antes indicadas, incluso desde un punto de vista meramente semántico y abstracto, no pueden considerarse como gravemente ofensivas o vejatorias. No lo es la calificación de injusta o ilegal de la actuación de la profesora, que puede constituir un reproche molesto e hiriente para quien lo recibe, pero que desde luego no es un insulto, ni resulta vejatorio. Tampoco lo son las referencias a la vulneración de derechos del alumno. Y en cuanto a las expresiones «déspota» y «caciquil», que podrían resultar más discutibles, con las mismas se denunciaba lo que, en la consideración de las demandantes, constituía un ejercicio abusivo del poder por parte de la profesora. Estas expresiones, insertas en el contexto de una nota en que se informaba acerca de una incidencia acaecida en relación con el expediente académico de un alumno y sobre la base de los hechos que en la misma se narran, tampoco pueden calificarse como insultos gra-

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

tuitos dirigidos a desacreditar a la profesora, ajenas al objeto del debate y a la esencia del pensamiento u opinión que se expresa.

6. La nota informativa se expide por la Junta directiva de la asociación de madres y padres de alumnos de un instituto, en relación con una cuestión muy detallada y específica, de carácter estrictamente educativo (la procedencia o no de evaluar a un concreto alumno en relación con una de las materias que integran el currículum del segundo curso de bachillerato). Este es el contexto en el que se producen las calificaciones de la conducta de la profesora, por parte de la Junta directiva de la asociación de madres y padres de alumnos. Dichas calificaciones valoraban críticamente su actuación profesional en ese asunto específico y particular, por lo que no pueden considerarse descalificaciones personales de carácter general que repercutan sobre la consideración o dignidad individuales, sino críticas a una concreta actividad profesional de una persona que es una funcionaria pública y cuya actividad tiene una clara proyección pública atendiendo al puesto que ocupa y al servicio que presta; lo que determina que los límites permisibles a la crítica sean más amplios que cuando se refiere a particulares sin proyección pública alguna.

En definitiva, ese contexto determina no sólo que la crítica a la actuación de la profesora por parte de la Asociación era posible, sino que los límites de la misma eran más amplios, tanto en atención a los derechos fundamentales que pueden resultar concernidos y que confluyen junto a la libertad de expresión (derecho de asociación, derecho a la educación, libertad de información), como por referirse a una persona que es un funcionario público y que se encuentra en el ejercicio de su actividad profesional, lo que la hace «susceptible de ser sometida a la crítica y evaluación ajenas, únicas formas en ocasiones de calibrar la valía de esa actividad, sin que tal cosa suponga el enjuiciamiento de la persona que la desempeña y, en consecuencia, de su honorabilidad» (STC 151/2004, de 20 de septiembre, FJ 8).

En lo que afecta a la *libertad de información y medios de comunicación*, se aprobó la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE n.º 134, de 6 de junio);

Según se explica en la Exposición de Motivos, el fin de la Ley es, por una parte, dotar a la radio y a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad y que establezca estructuras organizativas y un modelo de financiación que les permita cumplir su tarea de servicio público con eficacia, calidad y reconocimiento público. Por otra, refuerza la intervención del Parlamento y prevé la supervisión de su actividad por una autoridad audiovisual independiente.

En primer lugar, mantiene la titularidad pública de la radio y la televisión estatales. En segundo lugar, refuerza y garantiza su independencia,

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

mediante un estatuto y órganos de control adecuados. Esta última tarea se confía a las Cortes Generales y a un organismo supervisor que se configura como autoridad independiente que actúa con autonomía respecto de las Administraciones públicas. En tercer lugar, confirma su carácter de servicio público, con el objetivo de conciliar la rentabilidad social que debe inspirar su actividad, con la necesidad de dirigirse a la más amplia audiencia en su programación, atendiendo asimismo a fines sociales, educativos e integradores. En cuarto lugar, establece un sistema que garantice una gestión económica ordenada y viable, basada en una financiación mixta, con una subvención pública dentro de los límites marcados por las normas y los criterios de transparencia y proporcionalidad que establece la Unión Europea y unos ingresos derivados de su actividad comercial sujetos a principios de mercado. Asimismo, se establece la posibilidad de incorporar reglas adicionales sobre las limitaciones de emisiones publicitarias a las previstas para los operadores privados de televisión, a concretar en los contratos-programa.

La Ley define la función del servicio público estatal de televisión y radio, con una programación de calidad y el fomento de la producción española y europea, que incorpora la oferta de servicios conexos e interactivos. Encomienda dicha función a la Corporación RTVE y a sus sociedades filiales encargadas de la prestación directa del servicio público.

La Ley prevé otras garantías de independencia para los profesionales de los medios públicos, como el Consejo de Informativos, órgano de participación de los profesionales para asegurar la neutralidad y la objetividad de los contenidos informativos. Asimismo, establece un Consejo Asesor que encauce la participación de los grupos sociales significativos.

La gestión corresponde a un Consejo de Administración integrado por doce miembros de designación parlamentaria: cuatro por el Senado y ocho por el Congreso, de los cuales dos serán propuestos por las centrales sindicales más representativas a nivel estatal y con representación en la Corporación y en sus sociedades. Los miembros del Consejo de Administración deberán contar con suficiente cualificación y experiencia para un desempeño profesional de sus responsabilidades; su mandato será de seis años, salvo en su primera formación, con renovaciones trienales por mitades; quedan sometidos al régimen mercantil, con determinadas especialidades que detalla la presente Ley; y a reglas especiales de responsabilidad, comprendida la posibilidad del cese del Consejo en caso de gestión económica gravemente perjudicial para la Corporación.

Asimismo el Congreso, de entre los consejeros designados, designará al Presidente de la Corporación y del Consejo de Administración, el cual desempeñará la dirección ejecutiva ordinaria de la misma, actuando conforme a los criterios, objetivos generales o instrucciones que establezca el referido Consejo.

Por Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, se aprobó el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable (BOE n.º 210, de 2 de septiembre).

También debe citarse, en el Principado de Asturias, la Ley 2/2006, de 16 de febrero, de modificación de la Ley 2/2003, de 17 de marzo, de medios de comunicación social (BOPA n.º 47 de 27 de febrero), así como, en la Comunidad Valenciana, la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual (DOGV n.º 5.243, de 21 de abril). La Ley 2/2006, de 21 de junio, suprimió el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid (BOCM n.º 166, de 14 de julio).

A propósito de estos derechos han de tenerse en cuenta las siguientes sentencias:

la STC 112/2006, de 5 de abril, que se pronunció sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra varios artículos de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos.

En lo que ahora interesa, el Tribunal recuerda que «el objetivo de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a determinados acontecimientos deportivos que se consideren de interés general difícilmente puede considerarse contradictorio con el derecho a recibir información, como tampoco lo es el de que la competencia entre los operadores para llevar a cabo las emisiones sea todo lo abierta posible. Igualmente justificado puede entenderse el límite que se establece en relación con los operadores que actúan en la modalidad de pago por consumo, ya que el interés general de la competición o acontecimiento deportivo constituye fundamento suficiente para, con el fin de asegurar y potenciar la vertiente del derecho consistente en recibir libremente información, prever modulaciones de los derechos de aquéllos a comunicar información.» (F. 11).

A propósito del *derecho de reunión y manifestación*, la STC 90/2006, de 27 de marzo, recuerda la doctrina constitucional sobre la utilización del espacio urbano por la sociedad democrática, que no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación

«Aun admitiendo que, en determinadas circunstancias, la autoridad gubernativa puede extender el límite impuesto por el art. 21.2 CE al ejercicio del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público a supuestos donde el peligro para personas y bienes es sólo indirecto, la resolución gubernativa deberá motivarse detalladamente y no basarse en consideraciones genéricas sobre la posible alteración del orden público y,

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

además, la resolución deberá justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental (SSTC 36/1982, de 16 de junio, FJ 8, y 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3). Pues bien, en el caso que nos ocupa la resolución gubernativa no carece de motivación, pero, en vez de adoptar alguna medida preventiva que permitiera conjurar los peligros previstos, optó por hacer uso de la facultad contenida en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, del derecho de reunión, suprimiendo parcialmente el ejercicio del derecho de los recurrentes.

En conclusión,..., la autoridad gubernativa bien pudo considerar como medida alternativa la modificación del itinerario desviándolo a calles próximas pero de menos trascendencia a efectos circulatorios para garantizar el derecho de reunión de los recurrentes. No podemos aceptar, por tanto, que la restricción impuesta fuese necesaria para garantizar el orden público por no ser posible acordar una medida alternativa más respetuosa con el derecho fundamental de reunión de los recurrentes» (F. 3).

En cuanto al *derecho de asociación*, se aprobó la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía (BOJA n.º 126, de 3 de julio). En materia jurisprudencial ya se han mencionado las SSTC 133, 134 y 135/2006, de 27 de abril.

Sobre el *derecho de participación política y de acceso a los cargos públicos representativos*, debe citarse, en primer lugar, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (BOE n.º 126, de 27 de mayo), que tiene como finalidad realizar «algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio». En resumen son las siguientes:

La puesta en marcha del procedimiento exige que la Comisión Promotora presente ante la Mesa de la Cámara un texto articulado dotado de unidad sustantiva precedido de una exposición de motivos. Para evitar gastos y esfuerzos inútiles la Mesa realizará un examen de admisibilidad que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la Comisión Promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Los parámetros de juicio de admisibilidad, además de los generales para todo Proyecto o Proposición de Ley, son los previstos en el artículo 5.2 que exige la adecuación de la iniciativa a las prescripciones constitucionales, que no verse sobre cuestiones manifiestamente distintas carentes de homogeneidad entre si y que no exista en el Congreso de los Diputados o el Senado un Proyecto o Proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa legislativa popular que esté en el trámite de enmienda u otro más avanzado o que la iniciativa sea reproducción de

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

otra de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura.

Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar en los pliegos tradicionales, que podrán ir en castellano o, conjuntamente, con cualquiera de las lenguas cooficiales en los territorios del Estado; y también se podrán recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular. El plazo para la recogida de firmas se amplía a nueve meses prorrogable por otros tres cuando concurra causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso.

A los firmantes se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la Comisión Promotora que añada, a quienes habitualmente dan la fe pública, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. La Mesa de la Cámara deberá incluir la Proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración en el plazo máximo de seis meses. En éste trámite, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, se podrá contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora. El decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso por disolución de las Cámaras, bien por finalización de la legislatura o disolución anticipada, no hace decaer la Proposición, pero la Mesa podrá retrotraerla sin que en ningún caso sea necesario presentar nueva certificación de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas. Por último, se ha establecido una mejora sustancial de la compensación estatal por los gastos realizados, siempre que se alcance el número de firmas exigido para que prospere la iniciativa, y se han previsto las cautelas necesarias para que el Gobierno incluya las obligaciones de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio para las compensaciones económicas de las iniciativas legislativas que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria.

En cuanto a las innovaciones autonómicas, se aprobó en Cataluña la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular (DOGC n.º 4579, de 23 de febrero). Cabe mencionar, como una novedad importante, que la mayoría de edad requerida para el ejercicio de la iniciativa en Cataluña es de 16 años (artículo 2.2).

En el ámbito jurisprudencial, llama especialmente la atención la reciente 361/2006, de 18 de diciembre de 2006, que enjuició la decisión de no repetir una determinada votación tomada por el Presidente del Par-

lamento Vasco en el curso de la sesión plenaria celebrada el 28 de diciembre de 2004, con ocasión del debate del dictamen del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2005. Esta sentencia contiene afirmaciones sobre los derechos de los parlamentarios y de los grupos en los que se integran que merecen un mínimo de atención; en especial, porque algunas son absolutamente novedosas y, lo que es más importante, parecen poco compatibles con nuestro sistema constitucional de ejercicio del cargo público representativo, que debe buena parte de su configuración, precisamente, a la jurisprudencia constitucional.

Es doctrina reiterada, como recuerda el TC en la sentencia que nos ocupa ( F. 5) que «los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1), entre las que se incluyen sin duda, decimos ahora, las que tengan que ver con el ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios.

Dicho lo anterior, el Tribunal extrae una consecuencia jurídica sustancial y no meramente procesal: que «en el caso que nos ocupa, el portavoz del grupo socialista acciona para proteger los derechos de los que forman parte de aquél y, en concreto, el de manifestar su postura colectiva sobre un determinado proyecto legislativo, que se había visto afectado por la vulneración del derecho al voto de uno de sus miembros». El Tribunal sostiene así que el portavoz defiende la «postura colectiva» del Grupo sobre el proyecto legislativo que se debate, ya que la misma se ha visto afectada por la vulneración del derecho al voto de uno de los diputados.

El Tribunal concluye que «se ha lesionado en este caso el derecho, tanto de los parlamentarios como del grupo, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma. Dicho derecho puede deducirse de la posición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco, que podría ilustrarse con la reproducción de numerosas normas de su Reglamento, puesto que en dicha Cámara, como en todas las democráticas de nuestros días, estos grupos tienen asignado un papel decisivo en el ejercicio de las funciones básicas de las asambleas legislativas» (F. 3 a 5).

Es también digna de mención, respecto a este derecho y al de legalidad sancionadora del artículo 25, la STC 29/2006, de 24 de abril, que desestima el recurso de amparo contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco por el que se impuso al demandante la sanción de sus-

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

pensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante el plazo de un mes, por haber accionado el sistema de votación electrónico de otro diputado.

El Tribunal recuerda que de la jurisprudencia constitucional deriva que las razones por las que una norma sancionadora puede vulnerar el mandato de taxatividad en relación con la sanción que contiene residen bien en que el límite máximo de la misma queda absolutamente indeterminado en la norma (STC 29/1989, de 6 de febrero), bien en que dados un límite mínimo y máximo (siendo relativamente amplio el marco comprendido entre ellos), la norma no contiene criterios para la gradación de las sanciones y para establecer la correspondencia entre la gravedad de la conducta y la sanción, pues en estos casos se está dejando libertad absoluta, no solo un margen de discrecionalidad, al aplicador del derecho, que concebiría la misma como una decisión singular, «una graduación ad hoc que en cada caso concreto lleva a cabo la misma autoridad que impone la sanción» (STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3); con lo que, de un lado, la inexistencia de criterios de graduación de las sanciones en su correspondencia con las infracciones genera tanto la imprevisibilidad de las consecuencias, cuanto su eventual desproporción; de otro, se estaría alterando la ordenación y separación de poderes que nuestra Constitución proclama y, finalmente, quebrarían los caracteres de abstracción y generalidad inherentes a toda norma impidiendo su aplicación igual a supuestos iguales.

El Tribunal señala que la imposición de una sanción proporcionada, como en el caso, de un mes de suspensión, no causó un perjuicio efectivo al recurrente derivado de la relativa imprecisión del Reglamento, pues tal concreta sanción no era imprevisible.

Lo determinante en este proceso de amparo es que es razonable sostener que el demandante definió con su conducta las circunstancias constitutivas del proceso de formación de la voluntad de la Asamblea. Lleva razón al decir que no votó *stricto sensu*, pues no accionó ninguno de los botones correspondientes al «sí», al «no» o a la abstención; cabe, no obstante, mantener que haciéndose presente en el lugar de otro diputado participó doblemente en el proceso de votación al alterar el número de parlamentarios determinante del umbral de la mayoría decisoria. En este sentido, votó, si por tal se entiende, *lato sensu*, constituirse en uno de los elementos que concurren a la formación acabada de un proceso de votación, de los que el quórum es parte fundamental. Desde la perspectiva constitucional que nos es propia y delimita la vertiente alegada del derecho a la legalidad sancionadora, lo relevante no es si la conducta puede o no calificarse de voto en sentido estricto o amplio, pues lo que en ningún caso resulta dudoso es que en ambas hipótesis el parlamentario, al pulsar el botón que no le corresponde, está suplantando la personalidad de otro parlamentario y con ello infringiendo el deber



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

de respeto de los procesos y mecanismos de votación, que es en definitiva el fundamento de la subsunción de la conducta en la norma sancionadora de conformidad con lo razonado por el acuerdo sancionador. En suma, no puede calificarse de subsunción extravagante la efectuada por el Pleno del Parlamento vasco sobre la conducta del Sr. Iturgaiz de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario...

En suma, ninguna lesión del derecho a la legalidad sancionadora puede aducirse pues no puede considerarse imprevisible para un parlamentario que la conducta de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario es una conducta sancionable por infringir los deberes del recto ejercicio del cargo de parlamentario, de modo que la conducta ha encontrado cobertura razonable en el art. 89.4 RPV en relación con el art. 11 del mismo y el art. 79.3 CE» (F. 4 a 7).

En materia de *tutela judicial* deben recordarse la Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio, complementaria de la Ley para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE n.º 134, de 6 de junio; corrección de errores BOE n.º 141, de 14 de junio); la Ley 18/2006, de 5 de junio, para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales (BOE n.º 134, de 6 de junio); la Ley 19/2006, de 5 de junio, por la que se amplían los medios de tutela de los derechos de propiedad intelectual e industrial y se establecen normas procesales para facilitar la aplicación de diversos reglamentos comunitarios (BOE n.º 134, de 6 de junio), y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (BOE n.º 171, de 19 de julio).

No pueden obviarse las ya citadas cuatro condenas a España por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por vulneración de derechos conectados con el que nos ocupa: en el caso *Puig Panella contra España*, de 25 de abril de 2006, por vulneración del artículo 6.2 del Convenio (derecho a la presunción de inocencia); en los casos *Lacárcel Menéndez contra España*, de 15 de junio de 2006, y *Díaz Ochoa contra España*, de 22 de junio de 2006, por vulneración del artículo 6.1 (derecho a un proceso justo), y en el *asunto Olaechea Cahuas contra España*, de 10 de agosto de 2006, por violación del artículo 34 (incumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal).

En cuanto a las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que se han pronunciado sobre alguno de los derechos protegidos por

el artículo 24 de la Constitución, mencionaremos únicamente algunas de las que consideramos más novedosas o significativas:

La STC 1/2006, de 16 de enero, declaró que se lesiona el derecho a la presunción de inocencia cuando la única prueba de cargo en que se sustenta la condena fue la declaración del coimputado fallecido; la STC 160/2006, de 22 de mayo, también estima lesión del derecho ya que la única prueba de cargo fue la declaración sumarial de uno de los coimputados.

La STC 17/2006, de 30 de enero, concluyó que la Audiencia Provincial lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del Ministerio Fiscal como defensor en el proceso del interés superior de las menores al rechazar su intervención en la diligencia de exploración de aquéllas.

La STC 108/2006, de 3 de abril, declaró que al negar legitimación al diputado provincial recurrente para impugnar, en vía contencioso-administrativa, un acuerdo del Presidente de la Diputación Provincial en cuya adopción no pudo intervenir, se cerró su acceso a la jurisdicción.

La STC 177/2006, de 5 de junio, concedió el amparo contra el Auto de la Audiencia Nacional que acordó la entrega del demandante a Francia en virtud de orden europea para cumplir condena por delito de robo a mano armada por no incluir la exigencia de revisión de sentencia condenatoria dictada en su ausencia.

En la STC 282/2006, de 9 de octubre, se apreció lesión del derecho por la inadmisión del recurso de una asociación habiendo una relación directa entre sus fines y el concreto motivo en que se fundamentaba la impugnación del acto administrativo.

La STC 311/2006, de 23 de octubre, estimó el amparo promovido por la Generalitat Valenciana respecto al Auto de la Audiencia Provincial de Valencia que denegó su personación en causa de jurado por delito de homicidio. Se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por la denegación del ejercicio de la acción popular en materia de violencia de género a una Administración pública mediante resolución que inaplica una ley autonómica, pues es al legislador quien tiene la competencia para configurar los mecanismos procesales de acceso a la jurisdicción, entre los cuales en los procesos penales se cuenta con el de la acción popular.

Finalmente, en la STC 319/2006, de 15 de noviembre, también concedió el amparo porque en el procedimiento de apelación no se intentó ni se practicó prueba alguna en relación con la circunstancia de que con la tasa de alcohol que arrojó el recurrente de amparo los reflejos se encuentran objetiva y seriamente afectados para la conducción, ni sobre la aplicabilidad de esta posible consideración general a la persona del re-

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

currente, ni tampoco sobre los posibles síntomas del recurrente asociados a ello.

Sobre el *derecho a la educación* ha de citarse la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE n.º 106, de 4 de mayo); la Ley se estructura en un título preliminar, ocho títulos, treinta y una disposiciones adicionales, dieciocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

El título Preliminar comienza con un capítulo dedicado a los principios y los fines de la educación, que constituyen los elementos centrales en torno a los cuales debe organizarse el conjunto del sistema educativo. En un lugar destacado aparece formulado el principio fundamental de la calidad de la educación para todo el alumnado, en condiciones de equidad y con garantía de igualdad de oportunidades... La Ley concede al aprendizaje permanente tal importancia que le dedica, junto a la organización de las enseñanzas, un capítulo específico del título Preliminar. En ese mismo capítulo se establece la estructura de las enseñanzas, recuperando la educación infantil como una etapa única y consolidando el resto de las enseñanzas actualmente existentes, por entender que el sistema educativo ha encontrado en esa organización una base sólida para su desarrollo. También se regula la educación básica que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, tiene carácter obligatorio y gratuito para todos los niños y jóvenes de ambos sexos y cuya duración se establece en diez cursos, comprendiendo la educación primaria y la educación secundaria obligatoria. La definición y la organización del currículo constituye uno de los elementos centrales del sistema educativo. El título Preliminar dedica un capítulo a este asunto, estableciendo sus componentes y la distribución de competencias en su definición y su proceso de desarrollo. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas, y a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas. Además se hace referencia a la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.

En el título I se establece la ordenación de las enseñanzas y sus etapas. Concebida como una etapa única, la educación infantil está organizada en dos ciclos que responden ambos a una intencionalidad educativa, no necesariamente escolar, y que obliga a los centros a contar desde el primer ciclo con una propuesta pedagógica específica. En el segundo ciclo se fomentará una primera aproximación a la lecto-escritura, a la iniciación en habilidades lógico-matemáticas, a una lengua extranjera, al uso de las tecnologías de la información y la comunicación y al conocimiento de los diferentes lenguajes artísticos. Las enseñanzas que tienen

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

carácter obligatorio son la educación primaria y la educación secundaria obligatoria.

En la etapa primaria se pone el énfasis en la atención a la diversidad del alumnado y en la prevención de las dificultades de aprendizaje, actuando tan pronto como éstas se detecten. Una de las novedades de la Ley consiste en la realización de una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por el alumnado al finalizar el segundo ciclo de esta etapa, que tendrá carácter formativo y orientador, proporcionará información sobre la situación del alumnado, de los centros y del propio sistema educativo y permitirá adoptar las medidas pertinentes para mejorar las posibles deficiencias. Otra evaluación similar se llevará a cabo al finalizar el segundo curso de la educación secundaria obligatoria.

La educación secundaria obligatoria debe combinar el principio de una educación común con la atención a la diversidad del alumnado, permitiendo a los centros la adopción de las medidas organizativas y curriculares que resulten más adecuadas a las características de su alumnado, de manera flexible y en uso de su autonomía pedagógica. Para lograr estos objetivos, se propone una concepción de las enseñanzas de carácter más común en los tres primeros cursos, con programas de refuerzo de las capacidades básicas para el alumnado que lo requiera, y un cuarto curso de carácter orientador, tanto para los estudios postobligatorios como para la incorporación a la vida laboral. En los dos primeros cursos se establece una limitación del número máximo de materias que deben cursarse y se ofrecen posibilidades para reducir el número de profesores que dan clase a un mismo grupo de alumnos. El último curso se concibe con una organización flexible de las materias comunes y optativas, ofreciendo mayores posibilidades de elección al alumnado en función de sus expectativas futuras y de sus intereses.

El bachillerato comprende dos cursos y se desarrolla en tres modalidades diferentes, organizadas de modo flexible, en distintas vías que serán el resultado de la libre elección por los alumnos de materias de modalidad y optativas. Los alumnos con evaluación positiva en todas las materias obtendrán el título de Bachiller. Tras la obtención del título, podrán incorporarse a la vida laboral, matricularse en la formación profesional de grado superior o acceder a los estudios superiores. Para acceder a la universidad será necesaria la superación de una única prueba homologada a la que podrán presentarse quienes estén en posesión del título de Bachiller. La formación profesional comprende un conjunto de ciclos formativos de grado medio y de grado superior que tienen como finalidad preparar a las alumnas y alumnos para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. La Ley introduce una mayor flexibilidad en el acceso, así como en las relaciones entre los distintos subsistemas de la formación profesional.

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

La Ley regula, por una parte, las enseñanzas artísticas profesionales, que agrupan las enseñanzas de música y danza de grado medio, así como las de artes plásticas y diseño de grado medio y de grado superior. Por otro lado, establece las denominadas enseñanzas artísticas superiores, que agrupan los estudios superiores de música y danza, las enseñanzas de arte dramático, las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales y los estudios superiores de artes plásticas y diseño. Estas últimas enseñanzas tienen carácter de educación superior y su organización se adecua a las exigencias correspondientes, lo que implica algunas peculiaridades en lo que se refiere al establecimiento de su currículo y la organización de los centros que las imparten.

La Ley también regula las enseñanzas de idiomas, disponiendo que serán organizadas por las escuelas oficiales de idiomas y se adecuarán a los niveles recomendados por el Consejo de Europa y las enseñanzas deportivas, que por primera vez se ordenan en una Ley de educación.

Por último, el título I dedica una especial atención a la educación de personas adultas, con el objetivo de que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional.

A fin de garantizar la equidad, el título II aborda los grupos de alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo y establece los recursos precisos para acometer esta tarea con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración. La Ley trata asimismo de la compensación de las desigualdades a través de programas específicos desarrollados en centros docentes escolares o en zonas geográficas donde resulte necesaria una intervención educativa compensatoria, y a través de las becas y ayudas al estudio, que tienen como objetivo garantizar el derecho a la educación a los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables.

El protagonismo que debe adquirir el profesorado se desarrolla en el título III de la Ley. En él se presta una atención prioritaria a su formación inicial y permanente, cuya reforma debe llevarse a cabo en los próximos años, en el contexto del nuevo espacio europeo de educación superior y con el fin de dar respuesta a las necesidades y a las nuevas demandas que recibe el sistema educativo.

El título IV trata de los centros docentes, su tipología y su régimen jurídico, así como de la programación de la red de centros desde la consideración de la educación como servicio público. Asimismo, se establece la posibilidad de que los titulares de los centros privados definan el carácter propio de los mismos respetando el marco constitucional. La Ley otorga mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno de los centros, que son el Consejo Escolar, el Claustro de Profesores y los órganos de coordinación docente, y aborda las competencias

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

de la dirección de los centros públicos, el procedimiento de selección de los directores y el reconocimiento de la función directiva.

El título VI se dedica a la evaluación del sistema educativo, que se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo. La importancia concedida a la evaluación se pone de manifiesto en el tratamiento de los distintos ámbitos en que debe aplicarse, que abarcan los procesos de aprendizaje de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas.

En el título VII se encomienda a la inspección educativa el apoyo a la elaboración de los proyectos educativos y la autoevaluación de los centros escolares, como pieza clave para la mejora del sistema educativo. Al Estado le corresponde la Alta Inspección. Se recogen las funciones de la inspección educativa y su organización, así como las atribuciones de los inspectores.

El título VIII aborda la dotación de recursos económicos y el incremento del gasto público en educación para cumplir los objetivos de esta Ley cuyo detalle se recoge en la Memoria económica que la acompaña. Dicha Memoria recoge los compromisos de gasto para el período de implantación de la Ley, incrementados en el trámite parlamentario.

Las disposiciones adicionales se refieren al calendario de aplicación de la Ley, a la enseñanza de religión, a los libros de texto y materiales curriculares y al calendario escolar. Una parte importante de las disposiciones adicionales tiene que ver con el personal docente.

También cabe mencionar el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación (BOE n.º 29, de 3 de febrero), y el Real Decreto 468/2006, de 21 de abril, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudios del Ministerio de Educación y Ciencia para el curso 2006/2007 (BOE n.º 96, de 22 de abril).

En el ámbito autonómico hay que dar cuenta de la Ley 4/2006, de 30 de marzo, de educación y formación permanente de personas adultas de las Illes Balears (BOIB n.º 50, de 6 de abril), y, en la Comunidad Valenciana, de la Ley 5/2006, de 25 de mayo, de creación de la Agència Valenciana D'Avaluació i Prospectiva (DOGV n.º 5.267, de 26 de mayo).

Por lo que respecta al *derecho de huelga*, tienen gran relevancia la STC 183/2006, de 19 de junio de, y las SSTC de la misma fecha 184, 191 y 193/2006, pues incluyen una censura expresa a la inexistencia de una ley reguladora del derecho de huelga.

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

Así, recuerda el Tribunal que «la posible limitación del derecho de huelga de los trabajadores con la finalidad de asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad está prevista en el artículo 28.2 CE como contenido necesario de la ley que regula el ejercicio de ese derecho. Deberá ser esa ley, y no otra, la que regule las referidas garantías. La falta en la actualidad de dicha ley lógicamente plantea múltiples problemas y en especial, y en lo que aquí nos ocupa, en orden a la determinación de cuáles puedan calificarse como servicios esenciales y cuál pueda ser el alcance de las garantías necesarias para asegurar su mantenimiento.

«A partir de esa consideración es evidente que la falta de la inexcusable ley postconstitucional no puede valer para adoptar actitudes de tolerancia respecto de la utilización de criterios restrictivos del ejercicio del derecho y de la laxitud de sus limitaciones establecidas por la autoridad gubernativa con base en una norma preconstitucional, el art. 10.2 Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, en el que los elementos del supuesto de hecho de la norma que permite el establecimiento de las limitaciones ni tan siquiera coinciden estrictamente con los del supuesto de hecho del art. 28.2 CE... Así las cosas, debe observarse que, debiendo ser la ley reguladora del ejercicio del derecho de huelga la que establezca, con los criterios que el legislador determine, el régimen de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, la calificación global de unos determinados servicios públicos como esenciales por una ley distinta de la reguladora del ejercicio del derecho de huelga (en el caso que nos ocupa la Ley 4/1980, de 10 de enero, derogada por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en cuyo art. 2 se califica de servicio esencial el servicio público de radio y televisión del Estado), calificación realizada, por tanto, desde una óptica distinta de la del derecho de huelga, no puede suplir sin más y de principio la calificación del servicio como «servicio(s) esencial(es) de la comunidad», desde el prisma normativo y constitucional del derecho de huelga...

8. No cabe duda de que el derecho de huelga, como ya hemos señalado, no es un derecho ilimitado y que, en concreto, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, la salvaguarda del derecho a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE] puede operar como límite de aquel derecho a la hora de definir los servicios esenciales y los servicios mínimos en relación con una huelga concreta... Pues bien, en este caso en relación con la calificación como servicio mínimo de «la emisión, dentro de los horarios habituales de difusión, de una programación previamente grabada» [art. 3 a) del Real Decreto 531/2002, de 14 de junio], ha de afirmarse, en aplicación de la doctrina constitucional expuesta que, aun admitiendo que pueda resultar concernido el derecho a comunicar y recibir información [art. 20.1 d)

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

CE] en aquellos supuestos en los que la programación previamente grabada revista un contenido o un interés primordialmente informativo, se restringe de manera desproporcionada el derecho de huelga. En efecto, se trataría en todo caso de una información que obviamente puede ser emitida con posterioridad a la jornada de huelga, en esta ocasión de veinticuatro horas, sin menoscabo alguno del derecho a comunicar o recibir información, al estar desprovista ésta, por su propia condición de pregrabada, de la actualidad e inmediatez necesarias que pudieran justificar en principio la restricción del derecho de huelga. En otras palabras, la oportunidad del ejercicio del derecho a comunicar y recibir información durante la jornada de huelga respecto a una programación previamente grabada de posible contenido o interés informativo supone una restricción del derecho de huelga que, por la propia característica de la información que se quiere emitir, no encuentra justificación en la preservación del derecho a comunicar y recibir información.

Pero de inmediato debe advertirse, además, que no toda la programación de televisión tiene que ver con el referido derecho constitucional, existiendo una gran porción de espacio de puro entretenimiento. Por ello, el resto de la plural actividad televisiva previamente grabada, desprovista de todo contenido e interés informativo, aún respaldada por un evidente interés legítimo tanto del comunicador como de los receptores, en nada concierne al derecho a comunicar y recibir información ex art. 20.1 d) CE, no invocándose en el Real Decreto impugnado ningún otro derecho o libertad constitucionalmente reconocido ni ningún bien de idéntica significación cuya preservación requiera el sacrificio del derecho de huelga para la emisión de la referida programación previamente grabada...»

La STC 310/2006, de 23 de octubre, estima el amparo por la vulneración del derecho a la huelga originada por la designación del Director Gerente del SESPA (Servicio de Salud del Principado de Asturias) como órgano competente para la fijación de los servicios mínimos al tratarse de un órgano de gestión y que, por ello, no reúne las condiciones de neutralidad e independencia necesarias para que la atribución de esa competencia.

«La respuesta viene ofrecida por la reciente STC 296/2006, de 11 de octubre, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad en la cual se declaró inconstitucional y nulo el apartado l) del art. 15.2 de la Ley asturiana 1/1992, de 2 de julio, del SESPA, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, precepto que atribuye al Director Gerente del SESPA la facultad de «fijar los servicios mínimos en los casos de huelga del personal, previa consulta a las centrales sindicales más representativas». En esta Sentencia constitucional, tras estudiar detalladamente el régimen jurídico al que se sujeta el Director Gerente del SESPA, se llega a la conclusión de que no



## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

se trata de un órgano político, esto es, políticamente responsable ante los ciudadanos de modo directo o indirecto, sino que le conviene la calificación de órgano de gestión y que, precisamente por ello, no reúne las condiciones de neutralidad e independencia necesarias para que la atribución de la competencia para fijar los servicios mínimos en caso de huelga pueda considerarse como respetuosa con el contenido del derecho de huelga reconocido en el art. 28.2 CE.» (F. 4).

Sobre el *derecho y el deber de defender España* es obligado referirse a la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (BOE n.º 98, de 25 de abril).

Como se recoge en la Exposición de Motivos, esta ley establece un nuevo sistema con la finalidad principal de consolidar la plena profesionalización. Para conseguir este objetivo se posibilita al soldado y marinerero una prolongada relación temporal con las Fuerzas Armadas y, a su término, un abanico de salidas laborales y unas medidas socioeconómicas que tienen en cuenta los años de servicio realizados.

El modelo definido en esta ley garantiza a los soldados y marineros la posibilidad de completar su trayectoria profesional comenzando su relación de servicios con un compromiso inicial renovable hasta seis años de duración y ofreciéndoles la opción de suscribir otro de larga duración que llegará hasta los 45 años de edad, durante cuya vigencia podrán acceder a la condición de soldados permanentes. Alcanzados los 45 años, y en el caso de que no se haya adquirido la condición de soldado permanente, cesa la relación de servicio activo en las Fuerzas Armadas, accediendo el militar profesional de tropa y marinería que así lo decida y haya cumplido al menos 18 años de servicio, a la condición de reservista de especial disponibilidad, y con ella al derecho a percibir mensualmente una asignación económica. Las medidas contenidas en esta ley también serán de aplicación a aquellos militares profesionales de tropa y marinería que hubieran tenido que abandonar las Fuerzas Armadas, por razón de la edad o los años de servicio establecidos en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, a las que se permite su reincorporación. Para quienes opten por limitar su permanencia en las Fuerzas Armadas a los años previstos en el compromiso inicial, esta ley incluye el reconocimiento del tiempo servido en los Ejércitos como mérito en el acceso a las Administraciones Públicas, la reserva de plazas para el ingreso en la Guardia Civil y en el Cuerpo Nacional de Policía, una mejora en los sistemas de formación profesional y programas de incorporación laboral a concertar con los empresarios. Se pretende con ello hacer atractivo y útil el servicio, por tiempo limitado, en nuestros Ejércitos.

A los ciudadanos extranjeros se les permite ampliar la duración de su relación de servicios con las Fuerzas Armadas hasta seis años.

En *cuestiones tributarias* han de citarse la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE n.º 285, de 29 de noviembre) y la Ley 36/2006, 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal (BOE n.º 286, de 30 de noviembre).

La Exposición de Motivos de la Ley 35/2006 menciona determinados aspectos de la reforma que deben ser objeto de atención prioritaria:

1) disminuye la carga tributaria soportada por las rentas del trabajo, elevando sustancialmente la reducción establecida para las mismas, especialmente para las rentas más bajas... Como novedad, esta reducción se aplicará también a determinados trabajadores autónomos que, por las especiales circunstancias en que desarrollan su actividad y por estar sus rentas controladas, reúnen características muy cercanas a las del trabajador por cuenta ajena.

2) Se elevan los umbrales de rentas no sometidas a tributación, y se recupera la igualdad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares.

3) ... se reduce a cuatro el número de tramos de la tarifa y se introduce una notable ampliación del primero de ellos, lo que implicará que más del 70 % de los contribuyentes de menores rentas vean simplificada su tributación. Por otra parte, por razones de incentivo al trabajo personal, se establece el tipo marginal máximo en el 43 %.

4) ... se otorga un tratamiento neutral a las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias entre los distintos instrumentos en los que se materializa.

5) ... se incentivan aquellos instrumentos destinados a proporcionar unos ingresos complementarios de las pensiones públicas o a la cobertura de determinados riesgos.

6) Otorga una especial atención al problema de la dependencia en España, incentivando, por primera vez desde el punto de vista fiscal, la cobertura privada de esta contingencia.

7) Se da continuidad al apoyo fiscal a la adquisición de la vivienda habitual, manteniendo la base de deducción.

En cuanto al contenido de la Ley 36/2006, 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, cabe apuntar lo siguiente:

En primer lugar, se trata de erradicar las tramas organizadas de defraudación en el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. A este efecto, se establece en

## CRÓNICA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2006

relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria para quien adquiera mercancías procedentes de dichas tramas, en las que se ha producido el impago del Impuesto en una fase anterior.

En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se ha establecido la necesidad de un visado previo a la matriculación de vehículos usados para comprobar la realidad del valor declarado como base imponible, con lo que se impide que se puedan matricular vehículos, generalmente de gama alta, por precios anormalmente bajos.

Otro de los grandes referentes de esta Ley es el fraude en el sector inmobiliario, en el que las novedades se dirigen a la obtención de información que permita un mejor seguimiento de las transmisiones y del empleo efectivo que se haga de los bienes inmuebles. Para ello se establece la obligatoriedad de la consignación del Número de Identificación Fiscal (NIF) y de los medios de pago empleados en las escrituras notariales relativas a actos y contratos sobre bienes inmuebles. La efectividad de estas prescripciones queda garantizada al fijarse como requisito necesario para la inscripción en el Registro de la Propiedad de tales escrituras.

La siguiente área de actuación que aborda esta Ley se refiere a la prevención del fraude que se ampara en la falta de información y opacidad propia de los paraísos fiscales y otros territorios de nula tributación. Para ello, el régimen actual de la lista de paraísos fiscales establecido en el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, se ha complementado con otros dos conceptos: nula tributación y efectivo intercambio de información tributaria.

En el ámbito de la reacción frente a las estrategias de fraude en fase recaudatoria destaca la tipificación legal, como supuesto de responsabilidad tributaria, de una medida antiabuso basada en la construcción jurisprudencial del levantamiento del velo. La introducción de esta medida antiabuso permitirá a la Hacienda Pública reaccionar contra determinadas estrategias fraudulentas tendentes a conseguir, cuando no la exoneración de facto de las obligaciones contributivas, un retardo elevadísimo en su cumplimiento al tener que acudir a la tutela judicial en fase declarativa.

Asimismo, y con la finalidad de reducir la litigiosidad entre los contribuyentes y la Administración tributaria, se introducen diversas modificaciones en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. En primer lugar se modifica el artículo 155 de la citada Ley al objeto de flexibilizar el régimen preestablecido en esta norma al regular las actas con acuerdo, permitiendo que con relación a sus pagos pueda instrumentarse también el aplazamiento o fraccionamiento, que en todo caso deberá quedar garantizado, de forma tasada, mediante aval o certificado

de seguro de caución. En el mismo sentido, y con el objeto de facilitar el pago, se modifica el artículo 188 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por el que se regula la reducción de las sanciones pecuniarias, de forma que se habilita también el pago mediante aplazamiento o fraccionamiento, que en todo caso deberá quedar garantizado con aval o certificado de seguro de caución.

También se ha aprobado el Real Decreto 774/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Reglamento de los Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio (BOE n.º 150, de 24 de junio).

En cuanto al *derecho de propiedad*, la Ley 23/2006, de 7 de julio, modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril (BOE n.º 162, de 8 de julio).

«La novedad más destacable en el catálogo de derechos está representada por el reconocimiento explícito en esta ley del derecho de puesta a disposición interactiva, es decir, aquel en virtud del cual cualquier persona puede acceder a las obras desde el lugar y en el momento que elija... Otra de las novedades más importantes es la nueva regulación del régimen de copia privada en la que se han intentado mantener los principios ya asentados en nuestro ordenamiento que originan la debida compensación que los fabricantes e importadores de equipos, aparatos y soportes materiales idóneos para reproducir obras protegidas deben pagar a los autores y demás titulares de derechos de propiedad intelectual...

Esta nueva regulación responde a la necesidad de armonizar los intereses tanto de los titulares de derechos de propiedad intelectual afectados por la limitación de copia privada, establecida en el artículo 31.2 de la ley, como de los distribuidores de equipos, aparatos y soportes materiales sujetos al pago de la compensación por copia privada, y trata de establecer un marco equilibrado que constituya un régimen en beneficio de todos los agentes afectados y adecuado a las nuevas realidades sociales y tecnológicas de la sociedad de la información...

La reforma del régimen de copia privada introduce las debidas diferencias entre el entorno analógico y el digital, ya que la copia privada digital puede propagarse mucho más y tener mayor impacto económico. Así, se establece un régimen jurídico con la flexibilidad suficiente para adecuarse debidamente a la realidad tecnológica en constante evolución. Por ello, a partir de la entrada en vigor de esta ley, el apartado 5 del vigente artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual sólo será de aplicación a los equipos, aparatos y soportes materiales analógicos...

Respecto a las acciones y procedimientos que los titulares de los derechos pueden instar, se establece, por primera vez, la posibilidad de solicitar medidas cautelares contra los intermediarios a cuyos servicios recurre un tercero para infringir derechos de propiedad intelectual, sin la exigencia de que el intermediario sea también infractor. Por otra parte, se aclara que el cese de la actividad ilícita puede comprender la incautación de los aparatos o dispositivos dedicados a la elusión de medidas tecnológicas y se incluye una referencia expresa al secuestro de estos aparatos como medida cautelar a dictar por la autoridad judicial.»

En materia de *empleo y trabajo*, se aprobaron la Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (BOE n.º 147, de 21 de junio); la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas (BOE n.º 250, de 19 de octubre), y la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción (BOE n.º 250, de 19 de octubre).

En cuanto al *ejercicio de profesiones tituladas*, se aprobó la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (BOE n.º 260, de 31 de octubre); de acuerdo con su Exposición de Motivos:

«cabe destacar que se regulan dos títulos acreditativos de aptitud profesional, el título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales. La ley no interfiere, más allá de constituir estos títulos, en los presupuestos de ejercicio profesional de la abogacía y la procura...

Como establece el capítulo II, la formación que nos ocupa podrá ser impartida por las universidades, si bien no puede olvidarse que estamos ante un título profesional, de manera que, como ya se ha indicado, a efectos de admitir los correspondientes programas de estudios como suficientes para la capacitación profesional, y sin que ello interfiera en su validez académica, éstos cursos serán acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia. Ello otorga una gran flexibilidad al modelo y respeta al máximo la autonomía universitaria, pues permite que las universidades decidan qué configuración tendrán estos estudios en cada caso, sin interferir en la posibilidad de que, además, las universidades organicen otros estudios jurídicos de postgrado con la validez académica que les otorgue la normativa sectorial vigente.

Asimismo, se reconoce la validez de la formación práctica impartida en las escuelas de práctica jurídica de abogados, dentro de los convenios

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

antes referidos, como reconocimiento a la labor de preparación de los profesionales que, sobre todo para la mejor tutela en la justicia gratuita, vienen realizando estas escuelas. En cuanto a la evaluación final se refiere, si bien la misma, para garantizar la objetividad, será única en todo el territorio nacional, razones de operatividad aconsejan su descentralización, con la creación de una comisión evaluadora para el territorio de cada comunidad autónoma donde tengan su sede los centros que impartan esta formación práctica.

En cuanto a las disposiciones que complementan el texto, debe destacarse el establecimiento de un amplio periodo de «vacatio legis» [5 años] previo a la entrada en vigor de esta norma, durante el que no se exigirán ni el título profesional de abogado ni el título profesional de procurador de los tribunales para colegiarse y ejercer las respectivas profesiones, de modo que no se quiebren las expectativas de los actuales estudiantes de la licenciatura o el grado en Derecho.

Asimismo, se ha resuelto la cuestión de aquellos que ejercen el Derecho desde otra función para cuyo desempeño han superado pruebas selectivas acreditativas de capacitación jurídica, respecto de los cuales carecería de sentido someterlos a un proceso formativo y a una evaluación reiterativa si deciden pasar a desempeñar la abogacía o la procura.»

En Cataluña se aprobó la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales (DOGC n.º 4651, de 9 de junio).

A propósito de la *libertad de empresa y economía de mercado* se aprobó la Ley 7/2006, de 24 de abril, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (BOE n.º 98, de 25 de abril); el objeto de esta Ley es la transposición de la Directiva 2003/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2003, para que las empresas españolas cuenten con unas normas contables técnicamente preparadas para permitir la comparación de su información económico-financiera con la de las empresas de los restantes Estados de la Unión Europea.

También se aprobaron la Ley 12/2006, de 16 de mayo, por la que se modifica el Texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre; la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (BOE n.º 117, de 17 de mayo) y la Ley 13/2006, de 26 de mayo, por la que se deroga el régimen de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas establecido por la Ley 5/1995, de 23 de marzo, y sus disposiciones de desarrollo y ejecución (BOE n.º 126, de 27 de mayo).

Para la *protección de la familia y de la infancia* se aprobaron las siguientes normas: la ya citada Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida (BOE, n.º 126, de 27 de mayo); la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja (BOLR n.º 33, de 9 de marzo); la Ley 1/2006, de 6 de abril, de mediación familiar de Castilla y León (BOCL n.º 75, de 18 de abril); en las Illes Balears, la Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears (BOIB n.º 163, de 18 de noviembre) y la Ley 18/2006, de 22 de noviembre, de mediación familiar (BOIB n.º 169, de 30 de noviembre).

Para promover el *progreso social y económico y el pleno empleo* se aprobaron el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE n.º 141, de 14 de junio; convalidación: 29 de junio, BOE n.º 159, de 5 de julio) y la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (BOE n.º 312, de 30 de diciembre).

En materia de *Seguridad Social y jubilación* cabe citar la Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales (BOE n.º 283, de 8 de diciembre).

Respecto a las *prestaciones sociales* se aprobó, en Cataluña, la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (DOGC n.º 4691, de 4 de agosto).

A propósito de la situación de los *españoles en el extranjero* se aprobó la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior (BOE n.º 299, de 15 de diciembre).

El Título Preliminar determina el objeto y la finalidad del Estatuto. El Estatuto se configura como el marco jurídico que garantiza a la ciudadanía española residente en el exterior el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales en términos de igualdad con los españoles residentes en España. Además, el Estatuto tiene como finalidad delimitar las líneas básicas de la acción protectora del Estado dirigida a los españoles residentes en el exterior y fijar el marco de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este sentido.

El Título I comprende una relación sistemática de derechos de los españoles que residen en el exterior, formulando, a su vez, medidas y mecanismos que hagan efectivo el ejercicio de los referidos derechos y su materialización en determinadas prestaciones. Este Título comprende tres capítulos: a) El capítulo I recoge los derechos de participación: derecho a ser elector y elegible, asistencia y protección de los españoles en

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

el exterior, derecho de petición, de acudir al Defensor del Pueblo y de información, derecho a la participación en órganos consultivos de la emigración, organizaciones sindicales y empresariales y derecho de asociación. El capítulo II recoge derechos sociales y prestaciones: derecho a la protección de la salud, derechos en materia de Seguridad Social y prestaciones por razón de necesidad, servicios sociales para mayores, acciones de información socio-laboral y orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional y derechos en materia de empleo y ocupación. El capítulo III contempla los derechos relativos a la educación y a la cultura: derecho a la educación, homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros, así como el acceso a las lenguas y culturas españolas.

El Título II recoge la política integral en materia de retorno. Para ello se prevé un mecanismo específico: la Oficina Española del Retorno, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; esta oficina será la encargada de facilitar, orientar y asesorar a los españoles que decidan retornar, con el objetivo de materializar su efectiva inserción social y laboral en España.

Por último, el Título III contempla los mecanismos e instrumentos de cooperación, colaboración y coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas competentes en ese ámbito, a fin de garantizar la efectividad de los derechos y deberes que el Estatuto reconoce a los españoles residentes en el exterior y a los retornados a España, esta cooperación persigue la optimización de los recursos públicos en aras de una eficaz y eficiente utilización de todos los recursos.

Para facilitar estos objetivos, se prevé la constitución de una Comisión en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la que formarán parte representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Respecto a la *protección de la salud*, se aprobó la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (BOE n.º 178, de 27 de julio), así como el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización (BOE n.º 222, de 16 de septiembre) y el Real Decreto 1338/2006, de 21 de noviembre, por el que se desarrollan determinados aspectos del artículo 93 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios en el marco del sistema de precios de referencia (BOE n.º 279, de 22 de noviembre).

En el ámbito autonómico, la Ley 1/2006, de 3 de marzo, de voluntades anticipadas, de las Illes Balears (BOIB n.º 36, de 11 de marzo); la Ley 3/2006, de 20 de marzo, de modificación del artículo 33 de la Ley 4/2005,



de 13 de julio, de ordenación farmacéutica de Canarias (BOC n.º 60, de 27 de marzo); la Ley 7/2006, de 9 de modificación de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana (DOGV n.º 5280, de 14 de junio), y la Ley 7/2006, de 15 de junio, de garantías de tiempos máximos de respuesta en atención sanitaria especializada en el sistema sanitario público de Cantabria (BOC n.º 120, de 22 de junio)

Sobre la *conservación del patrimonio* cabe mencionar el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, por el que se crea el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón (BOE n.º 268, de 9 de noviembre), así como la Ley 2/2006, de 10 de marzo, de reforma de la Ley 12/1998, de Patrimonio Histórico de las Illes Balears (BOIB n.º 39, de 18 de marzo) y la Ley 15/2006, de 17 de octubre, de los archivos y patrimonio documental de las Illes Balears (BOIB n.º 152, de 28 de octubre).

Para el *acceso a la cultura* se aprobaron, entre otras, la Ley 17/2006, de 27 diciembre, del libro y de la lectura de Galicia (DOG n.º 7, de 10 de enero de 2007).

En materia *medioambiental* se aprobaron diversas normas: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (BOE, n.º 102, de 29 de abril); la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE, n.º 102, de 29 de abril); la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (BOE n.º 171, de 19 de julio); el Real Decreto-Ley 8/2006, de 28 de agosto, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE n.º 206, de 29 de agosto; convalidación: 14 de septiembre, BOE n.º 226, de 21 de septiembre); el Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas (BOE n.º 222, de 16 de septiembre; convalidación: 28 de septiembre, BOE n.º 239, de 6 de octubre), y el Real Decreto-Ley 13/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes en relación con el programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente (BOE n.º 312, de 30 de diciembre).

También el Real Decreto 777/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se

aprueba el Plan nacional de derechos de emisión 2005-2007 (BOE n.º 150, de 24 de junio), así como el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2008-2012 (BOE n.º 282, de 25 de noviembre).

En la legislación autonómica se aprobaron, en Cantabria, la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria (BOC n.º 105, de 1 de junio) y la Ley 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica (BOC n.º 116, de 16 de junio); en la Comunidad Valenciana, la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental (DOGV n.º 5.256, de 11 de mayo) y la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental (DOGV n.º 5.265, de 24 de mayo); en Galicia, la Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos (DOG n.º 137, de 17 de julio); en Canarias, la Ley 47/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOC n.º 103, de 29 de mayo); en Cataluña, la Ley 12/2006, de 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente y de modificación de las Leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, del acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental (DOGC n.º 4690, de 3 de agosto); en Aragón, la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes (BOA n.º 149, de 30 de diciembre), y, en las Illes Balears, la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluación de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears (BOIB n.º 133, de 21 de septiembre).

Sobre el *derecho a la vivienda*, cabe mencionar la Ley 1/2006, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias (BOC n.º 31, de 14 de febrero).

En el ámbito reglamentario, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; el Real Decreto 315/2006, de 17 de marzo, por el que se crea el Consejo para la sostenibilidad, innovación y calidad de la edificación (ambos en el BOE n.º 74, de 28 de marzo), y el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE n.º 97, de 24 de abril).

Sobre promoción de la *participación de la juventud* se aprobaron, en las Illes Balears, la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud

(BOIB n.º 109, de 3 de agosto) y, en Cataluña, la Ley 6/2006, de 26 de mayo, de creación de la Agencia Catalana de la juventud (DOGC n.º 4651, de 9 de junio).

En cuanto a las *personas dependientes*, se aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE n.º 299, de 15 de diciembre).

La Ley regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a que se refiere la presente Ley. A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles. De este modo, configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles...

La Ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos. Por ello, la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas. En todo caso, la Administración General del Estado garantizará la financiación a las Comunidades Autónomas para el desarrollo del nivel mínimo de protección para las personas en situación de dependencia recogidas en esta Ley.

## MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Los beneficiarios contribuirán económicamente a la financiación de los servicios de forma progresiva en función de su capacidad económica, teniendo en cuenta para ello el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo.

En su título preliminar recoge las disposiciones que se refieren al objeto de la Ley y los principios que la inspiran, los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, y los titulares de esos derechos.

El título I configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios. La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El título II regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema, con elaboración de planes de calidad y sistemas de evaluación, y con especial atención a la formación y cualificación de profesionales y cuidadores. En este mismo título se regula el sistema de información de la dependencia, el Comité Consultivo del sistema en el que participarán los agentes sociales y se dota del carácter de órganos consultivos a los ya creados, Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Por último, se regulan en el título III las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia.

Han de mencionarse, asimismo, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (BOE n.º 300, de 16 de diciembre) y el Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad (BOE n.º 297, de 13 de diciembre).

Para la *protección de los consumidores y usuarios* destaca, entre la normativa aprobada, la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios (BOE n.º 312, de 30 de diciembre).

En su Exposición de Motivos se reseña, entre otras cosas, lo siguiente: «En aras a reforzar la protección de los consumidores y la leal competencia se introducen en materia de contratos con los consumidores, diversas modificaciones destinadas a regular aspectos esenciales de las relaciones jurídico privadas con los consumidores.

Para evitar la imposición a los consumidores de obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos reconocidos en el contrato y en coherencia con lo previsto en la Directiva 2005/29/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, sobre prácticas comerciales desleales, se prohíben las cláusulas contractuales que establezcan estas limitaciones y, en particular, la imposición de plazos de duración excesiva o las limitaciones que excluyan u obstaculicen el derecho del consumidor a poner fin al contrato.

En los contratos de prestación de servicios o suministro de bienes de tracto sucesivo o continuado, se han observado prácticas obstruccionistas al derecho del consumidor a ponerles fin. Para evitarlas, se introducen reformas para que quede claramente establecido, tanto en la fase previa de información como en la efectiva formalización contractual, el procedimiento mediante el cual el consumidor puede ejercitar este derecho y se asegure que pueda ejercerlo en la misma forma en que contrató, sin sanciones o cargas. Estas reglas se completan con dos previsiones. De un lado, la integración del contrato conforme a la buena fe objetiva, según las reglas de interpretación e integración del Código Civil y las exigencias de la leal competencia. De otro lado, estableciendo la necesidad de que la información precontractual obligatoria se facilite al consumidor de forma gratuita, sin costes adicionales. Esta previsión tiene por objeto evitar prácticas lesivas, conforme a las cuales el cumplimiento de las obligaciones legales de los empresarios no sólo suponen costes adicionales a los consumidores, sino una retribución adicional al operador, mediante la utilización de las nuevas tecnologías.

Se refuerza, asimismo, la protección del consumidor adquirente de vivienda al precisar el carácter abusivo de las cláusulas que les trasladen gastos que corresponden al vendedor, tal es el caso de los impuestos en los que el sujeto pasivo es el vendedor, o los gastos de las conexiones a los suministros generales de la vivienda, tales como enganche del suministro de agua, alcantarillado, etc., con el fin de evitar prácticas desleales que trasladan dichos gastos al consumidor por cláusulas no negociadas.

Esta Ley pretende, igualmente, dar mayor claridad en las modalidades de cálculo del precio de los contratos, evitando la facturación de servicios no prestados efectivamente.

---

**MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA**

---

Transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se facilita el ejercicio de las acciones en defensa de los intereses difusos de los consumidores y usuarios, y se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 11. 3 de dicha norma. En materia de legitimación procesal, se amplía la concedida al Instituto Nacional del Consumo para el ejercicio de acciones de cesación.

En el ámbito autonómico se aprobaron, en Cantabria, la Ley 1/2006, de 7 de marzo, de defensa de los consumidores y usuarios (BOC n.º 52, de 15 de marzo); en Navarra, la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios (BON n.º 78, de 30 de junio), y, en Aragón, la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios de Aragón (BOA n.º 149, de 30 de diciembre).