

Anuario 2006 de Derecho Administrativo

JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE
ROBERTO GALÁN VIOQUE
EMILIO GUICHOT REINA
ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ

1. INTRODUCCIÓN

Esta crónica tiene por objeto dar cuenta de las principales novedades legislativas y jurisprudenciales que se produjeron en el ámbito del Derecho Administrativo durante el año 2006¹.

2. REFORMAS LEGALES EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Este año ha sido muy intensa la actividad legislativa tanto en las Cortes Generales como en el Parlamento de Andalucía.

2.1. La Legislación administrativa estatal del año 2006

2.1.1. *Leyes orgánicas*

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Como es sabido, tiene como antecedentes próximos la Ley 14/1970, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, y la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, que declararon la educación como servicio público. En 1990, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo estableció en diez años el período de obligatoriedad escolar, lo que supuso prolongar hasta los dieciséis años la edad de escolarización obligatoria. Generalizada la educación obligatoria hasta dicha edad, las normas posteriores pusieron su énfasis en la calidad. En consecuencia, en 1995 se aprobó la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes y en 2002, ya

¹ El epígrafe 1 (legislación estatal) ha sido redactado por el Prof. Emilio Guichot Reina; el 2 (legislación andaluza) por el Prof. Juan Antonio Carrillo Donaire; el 3 (jurisprudencia administrativa del Tribunal Constitucional) por el Prof. Roberto Galán Vioque; y el 4 (jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo) por el Prof. Antonio José Sánchez Sáez.

con mayoría parlamentaria del Partido Popular, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación.

La Ley Orgánica 2/2006 está presidida por tres principios fundamentales: mejora de la calidad y del rendimiento escolar; participación de todos los componentes de la comunidad educativa en la persecución de dicho objetivo; e integración en los objetivos y diseños educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años. Para alcanzar estos principios, concibe la formación como un proceso permanente, que se desarrolla durante toda la vida, con necesidad de garantizar el tránsito de la formación al trabajo y viceversa, o de éstas a otras actividades, incrementando la flexibilidad del sistema educativo, la autonomía de los centros docentes, y la formación permanente del profesorado.

Se trata de una Ley, como decimos, basilar, que, lamentablemente, sólo ha ocupado el centro del debate social en aspectos concretos, como la (a nuestro juicio, necesaria y loable) creación de la asignatura de educación para la ciudadanía, cuya finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global, y cuyos contenidos, por tanto, como precisa la Exposición de Motivos, no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa. Como novedades destacables, la Ley regula, además, de forma integral y comprensiva, las enseñanzas artísticas, de idiomas, deportivas o la educación de personas adultas. La evaluación general del sistema educativo se atribuye al Instituto de Evaluación, que trabajará en colaboración con los organismos correspondientes que establezcan las Comunidades Autónomas. Con el propósito de rendir cuentas acerca del funcionamiento del sistema educativo, se dispone la presentación de un informe anual al Parlamento, que sintetice los resultados que arrojan las evaluaciones generales de diagnóstico, los de otras pruebas de evaluación que se realicen, los principales indicadores de la educación española y los aspectos más destacados del informe anual del Consejo Escolar del Estado.

Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte

Esta Ley es una continuación de la iniciativa tomada por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, cuyo título VIII regula el control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte y la seguridad de la práctica deportiva, y que supuso un punto de partida en el establecimiento de un marco de represión del dopaje en el deporte, y la entrada en funcionamiento de la Comisión Nacional Antidopaje, que ha desempeñado desde entonces un papel central en elaborar y aplicar iniciativas en este ámbito,

así como en velar por la correcta aplicación de la normativa vigente. Dicha regulación fue objeto de ulteriores desarrollos reglamentarios.

La Agencia Mundial Antidopaje elaboró en 2003 el Código Mundial Antidopaje y los estándares internacionales de procedimientos que lo complementan, que constituyen un conjunto de reglas y directrices de obligado cumplimiento para el movimiento deportivo internacional. Actualmente, dicho Código carece de fuerza vinculante, pero recientemente se ha aprobado y está en curso de ratificación, por parte de los países firmantes, entre ellos España, la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO, que incorpora los principios del Código Mundial y hace posible la armonización de la normativa internacional sobre esta materia. Por ello, con la Ley Orgánica 7/2006 se trata, también, de armonizar la normativa estatal de lucha contra el dopaje con los principios de este Código.

En el marco de las competencias del Estado, inciden en esta Ley distintos títulos competenciales. Además de la competencia autoorganizativa que al Estado le corresponde, así como aquella de que dispone sobre los intereses que afectan, inseparablemente, al deporte español en su conjunto, concurren en esta Ley diversas competencias específicas, entre las que cabría destacar las relativas a bases y coordinación general de la sanidad, legislación penal, Administración de justicia, seguridad pública, relaciones internacionales o estadística para fines estatales, todas ellas derivadas del artículo 149.1 de la Constitución.

Las líneas centrales de la Ley consisten en 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.

Una de las novedades más importantes de la Ley es la configuración de la potestad disciplinaria en materia de dopaje como una competencia concurrente sucesiva, de forma que la competencia inicial que corresponde a las federaciones deportivas españolas se transfiera, por incumplimiento del plazo legalmente previsto, a la propia Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje, que actúa así como órgano disciplinario. De esta forma, se consigue un efecto esencial, como es no demorar la tramitación y resolución de los expedientes en materia de dopaje.

Asimismo, se define un régimen novedoso de revisión de las sanciones en la materia, que trata de dar satisfacción al conjunto de intereses que conviven en el ámbito deportivo, de forma que, sin merma alguna del derecho de defensa ni del derecho a la tutela efectiva, se busquen formas jurídicas diferentes a las del régimen revisor común, a efectos de conseguir que la revisión no suponga una mayor demora, que acabe perjudicando, gravemente, un valor de importancia decisiva: la equidad de las reglas y de las condiciones de participación en la competición deportiva. A este fin,

la Ley instaura un sistema de revisión administrativa especial que, con la fórmula arbitral, sustituye al recurso administrativo clásico. Esta fórmula arbitral descansa, en el plano orgánico, en una sección específica del Comité Español de Disciplina Deportiva. El procedimiento previsto para agilizar la revisión de los expedientes administrativos por dopaje se completa con una prescripción esencial: la generalización del procedimiento abreviado y en instancia única del conocimiento en el ámbito procesal de los recursos contencioso administrativos que pudieran plantearse contra las resoluciones dictadas por aquel órgano.

Para intentar asegurar el cumplimiento de las medidas indicadas se arbitra 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 daños para la salud.

2.1.2. Leyes ordinarias

Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona

El Municipio de Barcelona dispone desde el año 1960 de un régimen especial, aprobado por Decreto 1166/1960, por el que se regula el régimen especial de Barcelona, en virtud del cual se introdujeron determinadas singularidades relativas a la organización, administración y hacienda municipal en dicho Municipio. Este régimen especial fue complementado con el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes. Posteriormente, la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, mantuvo vigente dicho régimen especial salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con la misma, en virtud de lo dispuesto en su disposición adicional sexta. La disposición transitoria cuarta de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, establece que: "En tanto no se apruebe su régimen especial, el Título X de esta Ley no será de aplicación al municipio de Barcelona." Por su parte, el artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que: "El municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta Ley." Como apunta la Exposición de Motivos de la Ley: "La relevancia de Barcelona en los ámbitos económico, social y cultural, así como su proyección europea e internacional, motiva la existencia de unas necesidades organizativas y competenciales que difieren, en algunos aspectos, de las existentes en otros municipios españoles. Si una de las críticas más reiteradas por la doctrina en relación

con la regulación de las entidades locales, ha sido la relativa al uniformismo en su tratamiento, en metrópolis como Barcelona es donde resulta más acusada la necesidad de articular alguna medida que permita a los responsables municipales atender de manera efectiva las demandas ciudadanas. A la voluntad de dar respuesta a esta necesidad obedece la presente Ley, que constituye, junto a la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, la regulación del régimen especial aplicable a esta ciudad".

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

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.

De este modo, se establecen los requisitos a que han de someterse los titulares de determinados órganos con carácter previo a su nombramiento. Se prevé su comparecencia ante el Congreso de los Diputados. Asimismo, se diseña 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, extendiendo la prohibición de tener una participación de éstos superior al 10 % 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 en la ley 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, y para incidir en la importancia del seguimiento de los preceptos de esta Ley se han introducido dos innovaciones: la creación de la Oficina de Conflictos de Intereses, 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.

Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería

Esta Ley parte de una constatación: el paso de un Ejército de leva obligatoria al modelo de profesionalización vigente no ha satisfecho las expectativas previstas, ni ha permitido alcanzar los objetivos en cuanto al contingente de tropa y marinería establecido en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.

Por ello, esta Ley establece un nuevo sistema con la finalidad principal de consolidar la plena profesionalización. Para conseguir este objetivo se posibilita al soldado y marino 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, con la pretensión de que prestar servicio en las Fuerzas Armadas se configure como una opción más atractiva para muchos de nuestros jóvenes.

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.

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.

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

Esta Ley introduce en nuestro país la conocida como Evaluación Ambiental Estratégica, que aplica la lógica de la Evaluación de Impacto Ambiental a determinados planes y programas con incidencia ambiental, trasponiendo así en nuestro país la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La entrada en vigor de la Ley supondrá la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica de los planes y programas que elaboren y aprueben las distintas Administraciones públicas. En este sentido, las comunidades autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tendrán un papel relevante en el adecuado cumplimiento de la citada directiva y de su norma de transposición.

Los fundamentos que informan tal directiva son el principio de cautela y la necesidad de protección del medio ambiente a través de la integración de esta componente en las políticas y actividades sectoriales, para garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa.

También se garantiza la coordinación entre Estados miembros de la Unión Europea en relación con la afección ambiental transfronteriza de planes y programas que puedan tener influencia más allá del Estado decisor.

Por último, uno de los objetivos principales de la Directiva que recoge la Ley es el fomento de la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador, en línea con 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, que comentaremos más adelante.

Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes

En el año 2003, las Cortes Generales aprobaron una nueva normativa en materia de montes, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, a través de la cual se procedía a actualizar el régimen jurídico regulador de los espacios forestales de acuerdo con la nueva concepción del medio ambiente consagrada por la Constitución Española y con los principios de gestión forestal sostenibles que deben informar la ordenación y conservación de los montes españoles. No obstante, el legislador ha considerado que dicha Ley

está aquejada de ciertas deficiencias e insuficiencias concernientes tanto a la correcta definición de las atribuciones que, de acuerdo con determinados preceptos de la Ley, corresponden a las diferentes Administraciones públicas, como en la propia ordenación de los mecanismos de protección y conservación de los montes, señaladamente, aquellos que tienen que ver con la lucha contra los incendios forestales y con la protección que deparan los sistemas administrativos de registro y catálogo de los distintos tipos de montes. En consecuencia, ha acometido una modificación parcial y acotada de la Ley.

Como novedad de la Ley ha de destacarse la regulación introducida en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, el cual ha constituido históricamente un instrumento útil para la defensa y protección jurídica de los montes públicos, cuya protección se extiende a toda la masa forestal, añadiéndose un nuevo capítulo sobre las figuras de los montes protectores y con otras figuras de especial protección.

La certificación forestal se reconoce como un instrumento voluntario, transparente y no discriminatorio para la gestión forestal sostenible que pretende, en último extremo, vincular el comercio de los productos forestales con la gestión sostenible de los montes de los que proceden y conseguir que el usuario final se decante por productos procedentes de montes ordenados y gestionados con criterios sostenibles. Así, se establece el compromiso de las Administraciones públicas de promover el consumo responsable de productos forestales en los procedimientos de contratación pública, favoreciendo la adquisición de madera y productos derivados procedentes de bosques certificados y evitando aquellos procedentes de talas ilegales de terceros países. Se atienden así las recomendaciones de organismos internacionales en esta materia. Asimismo, se prevé que las Administraciones públicas fomenten el consumo responsable de estos productos por parte de los ciudadanos.

Aspecto capital de las modificaciones es el referido al tratamiento jurídico de la lucha contra los incendios desde el punto de vista de la regulación del régimen sustantivo de la protección frente a este tipo de siniestros. La opción que incorpora esta ley es la de prohibir el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados durante al menos 30 años, así como la realización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Se opta, pues, por el plazo de 30 años, lapso de tiempo mínimo que en la mayoría de los casos puede permitir la regeneración de la vegetación forestal y, por extensión, evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables, en particular la de los terrenos forestales, contrarias a los propósitos de regeneración del monte que demandan los principios de la gestión forestal sostenible. No obstante, se prevé con carácter singular, que las comunidades autónomas puedan acordar excepciones a las citadas prohibiciones cuando existan circunstancias objetivas que acrediten que el cambio de uso del terreno forestal afectado estaba previsto con anterioridad al incendio.

Asimismo, se reconoce la condición de agente de la autoridad de los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal (agentes forestales), cualquiera que sea su denominación corporativa específica.

Otra innovación de gran importancia en esta Ley es la creación del Fondo para el patrimonio natural.

Finalmente, destacar que la Ley incorpora las modificaciones en el artículo 18.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal con la creación de Secciones de Medio Ambiente específicamente encargadas de la investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente e incendios forestales, e incorpora la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente.

Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida

Las técnicas de reproducción asistida se regularon en España por vez primera en la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida y fue posteriormente modificada por la Ley 45/2003, de 21 de noviembre. Dicha Ley autorizó la utilización, con fines de investigación, de los preembriones que se encontraban crioconservados con anterioridad a su entrada en vigor —noviembre de 2003—, aunque bajo condiciones muy restrictivas. Pero a la vez establecía la limitación de producir un máximo de tres ovocitos en cada ciclo reproductivo, lo que dificultaba la práctica ordinaria de las técnicas de reproducción asistida, al impedir poner los medios para lograr el mayor éxito con el menor riesgo posible para la salud de la mujer, que era el principal objetivo de la Ley modificada. Por otra parte, dispensaba distinto tratamiento a los preembriones crioconservados o congelados según cual fuera la fecha de su generación. Los anteriores a noviembre de 2003, fecha de la entrada en vigor, podían ser dedicados, además de a otros fines, a la investigación, posibilidad que estaba vedada a los generados con posterioridad, que podrían destinarse únicamente a fines reproductivos de la pareja generadora o a la donación a otras mujeres. La Ley 14/2006 deroga ambas leyes e introduce importantes novedades.

En primer lugar, define claramente el concepto de preembrión y prohíbe la clonación en seres humanos con fines reproductivos. Asimismo, efectúa una nueva regulación de las técnicas de reproducción asistida, ya no con un sistema de lista cerrada, como el de la Ley 35/1988, sino a partir de un criterio mucho 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 cientí-

fica y clínica, el Gobierno, mediante real decreto, puede actualizar la lista de técnicas autorizadas.

Por otra parte, se ha producido una evolución notable en la utilización y aplicación de las técnicas de reproducción asistida en su vertiente de solución de los problemas de esterilidad, al extender también su ámbito de actuación al desarrollo de otras complementarias para permitir evitar, en ciertos casos, la aparición de enfermedades, en particular en las personas nacidas que carecen de tratamiento curativo.

La Ley refuerza el papel asesor de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, que debe emitir informes preceptivos acerca de cuantos proyectos nuevos, sea para el desarrollo de nuevas técnicas, sea como investigación de carácter básico o aplicado, se puedan promover, pero, al mismo tiempo, mantiene la capacidad decisoria de las autoridades sanitarias correspondientes.

Uno de los mecanismos prioritarios para contribuir a la equidad de esa relación es la disponibilidad de una información accesible a los usuarios de las técnicas que sea clara y precisa sobre la actividad y los resultados de los centros y servicios que las practican. Esta necesidad se traduce en la Ley en el reforzamiento de los registros y otros mecanismos de información que deben constituirse. Para ello, además del Registro de donantes de gametos y preembriones con fines de reproducción humana, ya previsto en la Ley 35/1988, se crea el Registro de actividad de los centros de reproducción asistida.

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 criopreservados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 45/2003, 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. Asimismo, se eliminan los límites que se establecieron en la Ley 45/2003, 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.

La Ley concluye con el correspondiente régimen de infracciones y sanciones, en el que se definen las conductas prohibidas y se les asignan las correspondientes sanciones.

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal

Dentro del anunciado paquete de leyes en materia audiovisual, que ha venido precedido del Informe encargado al vulgarmente conocido como "Comité de sabios" (oficialmente, Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, creado por el Real Decreto

744/2004, de 23 de abril), aún no se han presentado los proyectos de leyes general audiovisual ni reguladora del Consejo Superior del Audiovisual. Sí se ha aprobado, por el contrario, la Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

La Constitución, en su artículo 20, garantiza valores de pluralismo, veracidad y accesibilidad con el fin de contribuir a la formación de una opinión pública informada y prevé la regulación por ley de la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado. 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 (como decimos, aún hoy huérfana de regulación y de efectiva creación).

La Ley desarrolla los siguientes principios básicos inspirados en las propuestas del informe del Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. En primer lugar, mantiene la titularidad pública de la radio y la televisión estatales. En segundo lugar, refuerza y garantiza su independencia, 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 informa-

tivos. Asimismo, establece un Consejo Asesor que encauce la participación de los grupos sociales significativos.

La Ley crea la Corporación RTVE, una sociedad mercantil estatal dotada de especial autonomía, sujeta en lo esencial a la legislación reguladora de las sociedades anónimas y cuyo capital social será íntegramente estatal. La Corporación dispone de dos sociedades filiales mercantiles encargadas de la prestación directa del servicio público: la Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española, en el ámbito de los servicios de televisión, conexos e interactivos; y la Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España, en el ámbito de los servicios de radio, conexos e interactivos. Su 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.

La Ley establece los principios que deben regir la producción y programación de sus contenidos, comprendida la garantía del derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos.

Para el cumplimiento de la misión de servicio público se establecen los siguientes instrumentos: un mandato-marco que aprobarán las Cortes concretando los objetivos generales de dicha función de servicio público, con una vigencia de nueve años; un contrato-programa trienal, que suscribirán el Gobierno y la Corporación RTVE fijando los objetivos específicos a desarrollar en el ejercicio de la función de servicio público y los medios presupuestarios para atender dichas necesidades, previo informe de la autoridad audiovisual y una vez informadas las Cortes Generales; un sistema de contabilidad analítica, que garantice la transparencia financiera y permita determinar el coste neto de las obligaciones de servicio público impuestas; y un control económico-financiero a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas. El contrato-programa, en particular, determinará las aportaciones anuales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio; el modo de adaptar los objetivos acordados a las variaciones del entorno económico; los efectos

derivados de posibles incumplimientos; y el control de su ejecución y de los resultados derivados de su aplicación.

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

Esta Ley modifica el régimen financiero de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y de sus empresas, que estaba diseñado siguiendo fundamentalmente el esquema de privatización generalizada del sector público empresarial estatal. Se introducen dos novedades importantes: de un lado, la posibilidad de que esta Sociedad Estatal pueda ser financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que se justifica por la necesidad de disponer de fondos que por su cuantía no puede obtener por sí mismo el grupo estatal; de otro lado, y en coherencia con lo anterior, se suprime la actual prohibición legal de que SEPI y sus empresas puedan recibir aportaciones o garantías de las Administraciones Públicas.

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid

El artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé que, por su doble condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, la villa de Madrid tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes, que determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias. En 1963 se aprobó, por primera vez, un régimen especial para Madrid en el Decreto 1674/1963, de 11 de julio. Posteriormente, la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local previó en su disposición adicional sexta la sustitución del régimen especial aprobado en 1963 por otro actualizado. Pues bien, esta Ley le da cumplimiento, conteniendo normas especiales que se aplicarán preferentemente respecto de las previstas en la legislación general.

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)

La citada Ley incorpora a nuestro ordenamiento el contenido de las Directivas sobre información, participación pública y acceso a la justicia, que a su vez retoman el contenido del Convenio de Aarhus de 1998, que se basa en el principio según el cual para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental rele-

vante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados. España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. La propia Unión Europea, al igual que todos los Estados miembros, también firmó este Convenio, si bien condicionó su ratificación a la adecuación previa del derecho comunitario a las estipulaciones contenidas en aquél, lo que efectivamente ya se ha producido: en efecto, la tarea legislativa emprendida por la Unión Europea ha dado como resultado un proyecto de Reglamento comunitario por el que se regula la aplicación del Convenio al funcionamiento de las Instituciones comunitarias, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. Se trata de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. En consecuencia, el objeto de esta Ley es definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos

Bajo la enseña del compromiso con la calidad, se aprueba una Ley cuyo objetivo es que los ciudadanos puedan visualizar de manera clara cuáles son los fines de los distintos organismos públicos y los resultados de la gestión que se ha encargado a cada uno de ellos, así como la forma en que se responsabilizan sus gestores por el cumplimiento de los objetivos que previamente han sido fijados de forma concreta y evaluable. Además, se trata de paliar el caos resultante de la proliferación de entes que presentan un régimen jurídico singular, básicamente del derecho privado y al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos, incorporando la Administración General del Estado una fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados. Dicha fórmula se pretende que la constituyan las Agencias Estatales y su regulación. Otro aspecto resaltable en la Ley es impulsar aquellos instrumentos que posibiliten conocer y evaluar el impacto que las políticas y servicios prestados por

el Estado tienen sobre el ciudadano. A tal efecto, en la disposición adicional primera se autoriza al Gobierno para que cree una Agencia destinada específicamente al cumplimiento de estos objetivos. En el modelo de la Ley, las Agencias Estatales no serán, sin más, un nuevo tipo de Organismo Público, sino la fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se reconducirán aquellos Organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funciones se ajusten al concepto de Agencia Estatal y se estime oportuno y más eficaz su transformación en este tipo de Organismo público; así como el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la Administración General del Estado, para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional, si bien, excepcionalmente, subsistirán los restantes tipos de organismos públicos.

Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

Esta Ley pretende, a la luz de la experiencia derivada de la aplicación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, intensificar la orientación de la reforma en torno a dos ideas-fuerza: la ampliación y reforzamiento de un sistema de garantías en torno a la autorización del medicamento y la promoción del uso racional del mismo, ante la perspectiva en los próximos años de un panorama con un sensible aumento de la población, un marcado envejecimiento de la misma y, por tanto, unas mayores necesidades sanitarias derivadas de este fenómeno así como de la cronificación de numerosas patologías.

Se modifica también en esta Ley el sistema de precios de referencia para posibilitar los necesarios ahorros al Sistema Nacional de Salud y asegurar la previsibilidad, la estabilidad y la gradualidad en el impacto para la industria farmacéutica, afectando a todos los medicamentos en fase de madurez en el mercado. Asimismo, se adoptan medidas para eliminar los obstáculos que dificultan una mayor presencia de los medicamentos genéricos en el mercado.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Se trata de una de las Leyes "estrella" de la presente legislatura, que trata de dar una respuesta legislativa a las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. La Ley resulta clave en la situación española de progresivo envejecimiento poblacional, en la que un 9% de la población española, presenta alguna discapacidad o limitación que le ha causado, o puede llegar a

causar, una dependencia para las actividades de la vida diaria o necesidades de apoyo para su autonomía personal en igualdad de oportunidades.

Se trata de una Ley que ha levantado cierta polémica en cuanto al título competencial estatal para dictarla, toda vez que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de asistencia social. El Estado se ha amparado en su competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

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. 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.

Como mecanismo de cooperación, se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Se trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias.

2.2. La Legislación autonómica andaluza del año 2006

Ley 1/2006, de 16 de mayo. Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía sentó como uno de los principales objetivos de la acción urbanística de los poderes públicos el facilitar el acceso a la vivienda regulando las reservas de patrimonios públicos de suelo, autonómicas y locales, e imponiendo la obligación al planificador de reservar suelo para la construcción

de viviendas en régimen de protección pública. Abundando en esta última previsión, la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, amplió para todos los municipios y todos los crecimientos urbanísticos previstos en la planificación urbanística la obligación de reservar un 30% de la edificabilidad residencial para su destino a viviendas protegidas.

Con el objetivo de reforzar esta línea de actuación, la presente Ley modifica las dos anteriormente citadas recuperando, en este aspecto, el texto del proyecto de Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo que originariamente el Gobierno remitió al Parlamento andaluz, en el que se establecía la obligación de reservar el 30% de la edificabilidad residencial de cada área o sector con uso residencial a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección, de forma que fuesen los Planes Generales de los Municipios los que dispusiesen, en cada caso, la localización equilibrada de estas reservas en el conjunto de la ciudad, previendo parámetros para evitar la segregación espacial y favorecer la integración social. La Ley trata de "endurecer" los requisitos necesarios para que el PGOU de un municipio pueda excepcionar en suelo urbanizable residencial el deber de reservar un 30% de la edificabilidad para viviendas de protección oficial o semejante. La frustración que causó al Grupo de IU el hecho de que el PSOE no hubiera establecido dicha regla sin excepción alguna, queda ahora compensada con esta medida que tasa los supuestos que pueden dar lugar a la excepción. Así, frente a la redacción anterior, la Ley dice ahora que el PGOU podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas concretos que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas.

A su vez, esta Ley tiene por objeto suprimir la regulación de la definición que la Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo hace del uso global turístico, imponiendo que cuando se implanten usos residenciales, sea cual sea el uso global del suelo y el tipo de vivienda que se construya, la ordenación urbanística debe garantizar suelo suficiente para dotaciones, equipamientos y servicios adecuados a la población, incluyendo las reservas del 30% de la edificabilidad de cualquier tipología residencial.

Ley 2/2006, de 16 de mayo. Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Hasta la aprobación de esta Ley, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional era una Dirección General de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía con funciones de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación internacional al desarrollo. Esta Ley convierte a dicha Agencia en una entidad de Derecho público de las previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de

la Comunidad Autónoma de Andalucía, con patrimonio propio y autonomía financiera, adscrita a la Consejería de Presidencia.

La transformación institucional de dicha Agencia tiene su razón de ser en la aprobación de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que se define la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional en la materia. En dicho marco normativo, la Agencia asume la coordinación de todas las acciones de fomento de la Junta de Andalucía dirigidas, en expresión del artículo 3 de la Ley 14/2003, "a la erradicación de la pobreza y al fomento del desarrollo sostenible en el mundo", además de gestionar los recursos materiales y económicos de la Junta orientados a la consecución de estos fines. Para la realización de ese objetivo, la Agencia asume la ejecución del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, propondrá los planes anuales y programas operativos sobre estas materias, fomentará la participación de los agentes sociales en la política andaluza de cooperación, promoverá la formación especializada de los mismos, y realizará estudios e investigaciones relacionados con el ámbito de su actividad. A tal efecto, la Agencia está facultada para diseñar, ejecutar, financiar y subvencionar proyectos de cooperación. Además, podrá suscribir acuerdos y contratos con organismos públicos y privados que desarrollan sus actividades en este ámbito.

La Agencia que se crea se rige por un Consejo Rector, a cuyo frente habrá un Presidente, y estará integrado por un vicepresidente y diez vocales nombrados por el Consejo de Gobierno. El Consejo Rector es el órgano encargado de establecer las directrices de actuación y de aprobar los anteproyectos de presupuestos. Junto a este órgano se prevé la existencia de un Director gerente con funciones ejecutivas, como órgano encargado de gestionar todas las actividades de la entidad.

La política autonómica de cooperación se desarrolla en las modalidades de ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria y sensibilización y educación. Los proyectos de ayuda al desarrollo acapararon el 81,2% del gasto en cooperación internacional durante 2005. El 14,5% fue para ayuda humanitaria y de emergencia y el 4,3% restante para sensibilización y educación. El desarrollo social y la mejora de los servicios básicos de salud y educación constituyen los principales ámbitos de la cooperación internacional andaluza, que tradicionalmente se viene concentrando en las áreas prioritarias del Mediterráneo e Iberoamérica. Concretamente, en 2005, la Junta de Andalucía aprobó 166 proyectos y los financió con un total de 39,4 millones de euros. De esta cantidad, 17,3 millones correspondieron a 42 proyectos gestionados directamente por la Administración autonómica; 18,5 millones a la financiación de un centenar de iniciativas impulsadas por organizaciones no gubernamentales andaluzas, y el resto a otros 24 proyectos de diversas entidades locales, organizaciones sindicales y Cámaras de Comercio. Las partidas presupuestarias consignadas en 2006 año para cooperación internacional alcanzan la cifra de 58,5 millones de euros, lo que supone un 0,28% del presupuesto de la comunidad autónoma para 2006. El compromiso

de la Junta de Andalucía, alcanzado pro la Consejería de Presidencia y la Coordinadora de las ONGS de Andalucía, es llegar al 0,35% en 2008.

Ley 3/2006, de 19 de junio. Creación de la Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir

El Sistema Sanitario Público de Andalucía ha incorporado en los últimos tiempos fórmulas de personificación privada para la gestión y atención sanitaria, de las que son exponentes las Empresas Públicas de Emergencias Sanitarias, el Hospital Alto Guadalquivir, el Hospital Costa del Sol y el Hospital de Poniente.

En este contexto, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía ha impulsado recientemente la incorporación al Sistema Sanitario Público de Andalucía de una nueva tipología de centros sanitarios: los llamados Centros Hospitalarios de Alta Resolución, que parecen abocados a adoptar la forma jurídica de empresa pública. Estos centros sanitarios se configuran como Hospitales de proximidad, ubicados en zonas geográficas alejadas de grandes núcleos urbanos, o bien en áreas con gran crecimiento poblacional, que se caracterizan por la incorporación de técnicas hospitalarias de gestión "de alta resolución", como la cirugía sin ingreso, la hospitalización de corta duración, la atención urgente y las consultas de acto único; acciones que pretenden complementarse con la continuidad asistencial y la capacidad diagnóstica a los Centros de Atención Primaria que son la base del sistema sanitario.

La presente Ley crea una nueva empresa pública integrada en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, la sociedad mercantil adscrita a la Consejería de Salud "Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir", cuyo objeto social es gestionar de los Centros Hospitalarios de Alta Resolución que se creen en las Provincias de Cádiz, Huelva y Sevilla; la gestión del Hospital Militar Vigil de Quiñones de Sevilla, trasferido por el Ministerio de Defensa a la Junta de Andalucía en 2005; así como la gestión de centros sanitarios que se transfieran desde las Administraciones locales y la de aquellos otros centros sanitarios de titularidad privada sin ánimo de lucro que puedan ser adscritos a esta empresa pública.

La constitución efectiva de esta empresa pública tendrá lugar en el momento de aprobación y entrada en vigor de sus Estatutos, que habrán de ser aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno y que contendrán, entre otras previsiones, la determinación de sus órganos de dirección, participación y control, las competencias y funciones que se le encomienden, el patrimonio que se le asigne para el cumplimiento de sus fines, los recursos económicos, el régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación, el régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero y contabilidad, control de eficacia, así como la previsión de un órgano de participación ciudadana que incorpore la presencia de los agentes sociales y de los representantes de los usuarios.

Ley 4/2006, de 23 de junio. Asociaciones

Con esta Ley, Andalucía se convierte en la segunda Comunidad Autónoma, después de Canarias, en regular las competencias sobre Asociaciones en el marco de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Actualmente existen en Andalucía 61.495 asociaciones legalmente constituidas. De ellas, la mayor parte se encuadra en los ámbitos cultural (8.444), deportivo (8.150), educativo (6.809) y recreativo (6.737). Destacan también por su número las asociaciones de vecinos (5.347), musicales (2.230), de mujeres (2.167) y juveniles (1.758).

Tras un Capítulo dedicado a las disposiciones generales sobre ámbito y objeto de la Ley, los Capítulos II a IV de la Ley se dedican a la regulación de las normas de organización y funcionamiento internos de las Asociaciones, inspirándose en el máximo respeto de la voluntad asociativa. Así, respecto a la constitución y funcionamiento de las Asociaciones, la Ley regula el derecho a dotarse de los estatutos por los que se han de regir, pieza fundamental en el entramado asociativo, que recogerán los aspectos sustanciales del régimen de organización y el respeto al derecho de voto de las personas asociadas, como principio fundamental de participación, estableciendo sólo el voto ponderado en el supuesto de personas jurídicas en las Asociaciones y la capacidad de funcionamiento de las Asociaciones para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, la Ley regula la determinación en los estatutos de un régimen disciplinario para el incumplimiento de los deberes de las personas asociadas, que garantiza los derechos del presuntamente responsable a conocer los hechos que motivan la iniciación del procedimiento y a formular alegaciones.

La Ley distingue entre las modificaciones estatutarias las que afectan al contenido mínimo legalmente exigible, que requieren inscripción en el Registro de Asociaciones de Andalucía, de aquellas otras que no y que producirán efectos para las personas asociadas desde su aprobación.

La disolución de la asociación está contemplada como un instrumento para proceder a la extinción de las asociaciones en los supuestos previstos en la legislación aplicable y exige, además, el cumplimiento de determinadas mayorías que avalen la participación de las personas asociadas en tal decisión. Igualmente, se regulan las operaciones subsiguientes de liquidación de las asociaciones.

Los Capítulos V, VI y VII de la Ley abordan la cuestión del fomento del asociacionismo y los instrumentos principales de la intervención administrativa en la materia. En este contexto destaca uno de los principales objetivos de la Ley: el establecimiento de beneficios para aquellas entidades asociativas que promuevan el interés general de la comunidad autónoma que se hagan acreedoras a la "Declaración de Interés Público". La obtención de dicha credencial otorgará ventajas económicas, fiscales y administrativas a las Asociaciones que reflejen en sus estatutos este objetivo. La concesión de dicha Declaración corresponderá a la Consejería de Justicia y Administra-

ción Pública, que la otorgará siguiendo el procedimiento que se determine reglamentariamente.

Junto a ello, la Ley recoge diversos mecanismos de asistencia, asesoramiento, formación e información, así como de divulgación y reconocimiento de las Asociaciones que persigan fines de interés general. Asimismo, la Ley contempla los supuestos de unión de las mismas a través de Federaciones y Confederaciones. En este contexto, la Ley prevé la creación de los Consejos Sectoriales de Asociaciones, órganos consultivos que canalizarán la relación entre la Junta de Andalucía y las Asociaciones agrupadas por ámbitos de actividad. Configurados como órganos consultivos, los Consejos Sectoriales de Asociaciones estarán integrados por representantes de las Asociaciones y de la Administración pública, así como por personas de reconocida experiencia en la materia.

La Ley concede especial atención al desarrollo de sistemas informáticos y telemáticos en todos los procedimientos que contempla. Y, en relación con este tipo de medios, prevé la implantación del un registro telemático único para facilitar el acceso de los ciudadanos a los datos sobre Asociaciones a través del portal de la Junta de Andalucía en internet.

Ley 5/2006, de 17 de octubre. Autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable al municipio de Marbella

La Ley es una de las consecuencias que ha provocado la disolución del Ayuntamiento de Marbella que determinó la aprobación del Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, dictado por el Gobierno Central a solicitud del andaluz ante la situación de extrema anormalidad ocasionada por la anterior Corporación.

Como es sabido, la adopción de una medida presupuestaria consistente en la concesión extraordinaria de un anticipo de tesorería reintegrable requiere Ley formal. El anticipo acordado tiene el límite de cien millones de euros que se destinarán al funcionamiento ordinario de la corporación. La Ley prevé que el desembolso de esa cantidad se materialice en función de cuáles sean los gastos de administración y gestión que vaya generando la Comisión Gestora que actualmente gobierna el municipio de Marbella. Según establece esta ley, dicha Comisión queda obligada a aplicar criterios de racionalización y eficiencia en los gastos de administración ordinaria para los que se destinan las cantidades asignadas. El régimen de reintegro previsto establece un plazo de diez años para la devolución del anticipo a la Tesorería General de la Junta de Andalucía.

Ley 6/2006, de 24 de octubre. Del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Ley regula de forma autónoma y específica esta institución de acuerdo con la tendencia seguida en los últimos años, tanto en el ámbito estatal

como en el autonómico comparado, de tratar separadamente el Gobierno y la Administración. Hasta ahora, estas dos encarnaciones del poder ejecutivo estaban reguladas en la Ley 6/1983 del Gobierno y la Administración andaluza, que continúa vigente en lo relativo a la Administración.

La Ley aborda tres grandes apartados de la acción del Gobierno: las funciones del titular de la Presidencia de la Junta; las del Consejo de Gobierno; y a las relaciones del Gobierno con el Parlamento de Andalucía. Se estructura en un Título Preliminar, seis Títulos, una disposición derogatoria y una final.

El Título Preliminar regula el objeto de la Ley y la posición institucional de la Presidencia y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

El Título I regula la Presidencia de la Junta de Andalucía en lo que se refiere a la elección, las atribuciones que le corresponden como suprema representación de la Comunidad Autónoma y ordinaria representación del Estado en Andalucía, así como las relativas al Parlamento de Andalucía y las que ejerce como Presidente del Consejo de Gobierno. Asimismo, la Ley regula el cese y los mecanismos de suplencia y el estatuto personal de quien ejerza la Presidencia de la Junta de Andalucía. Las novedades principales de este Título se centran, de una parte, en la ampliación y adecuación de las atribuciones de la Presidencia, resaltando su proyección exterior. Se regulan los supuestos de declaración de incapacidad física y mental de la persona titular de la Presidencia, donde destaca el papel del Parlamento de Andalucía. Se hace una más detallada enumeración de las causas de cese, introduciendo tres nuevos supuestos: dimisión por incorporación a otro cargo público, pérdida de condición de parlamentario, sentencia judicial firme de incapacidad y condena penal por sentencia judicial firme que lleve aparejada la inhabilitación para el ejercicio de cargo público. También por primera vez se cita expresamente la obligación de abrir de forma inmediata un procedimiento de sustitución hasta que el Parlamento elija al nuevo titular, con una suplencia en funciones a partir de los titulares de las Consejerías de acuerdo con un orden de prevalencia.

En los Capítulos I y II del Título II, referido al Consejo de Gobierno, destaca la inclusión de la exigencia de que la designación de integrantes del Consejo de Gobierno atienda al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres. Asimismo, se establecen las atribuciones de las personas titulares de las Consejerías en su condición de miembros del Consejo de Gobierno y se regula de forma detallada el nombramiento, cese, suplencia y estatuto personal de quienes integran el Consejo de Gobierno. El Capítulo III del Título II, dedicado íntegramente a las atribuciones del Consejo de Gobierno, amplía notablemente el ámbito de sus competencias respecto de la anterior Ley de 1983. En este sentido destaca la posibilidad de aprobar programas, planes y directrices vinculantes para todos o varios órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos, y la de disponer la realización de operaciones de crédito y la emisión de deuda pública de conformidad con la normativa específica.

El Capítulo I del Título III se dedica al funcionamiento del Gobierno, donde la Ley apuesta por una regulación más flexible que incorpora la utilización de medios telemáticos en la actuación del Consejo de Gobierno, tanto para la celebración de las reuniones sin necesidad de presencia en el mismo lugar de sus miembros, como para la transmisión de información y documentación. Asimismo, se regulan por primera vez las funciones de la Secretaría del Consejo de Gobierno. En el Capítulo II del Título III se aborda una regulación actualizada de las Comisiones Delegadas y de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, adecuando sus funciones a nuevas necesidades y al servicio del funcionamiento ágil y eficaz del Consejo de Gobierno.

El Título IV regula por primera vez el Gobierno en funciones, especificando tanto las atribuciones de la Presidencia como las del Consejo de Gobierno en las circunstancias en que se produce esta situación.

En el Título V de la Ley se dedica a las relaciones de la Presidencia y del Consejo de Gobierno con el Parlamento.

Finalmente, el Título VI de la Ley aborda, dentro del régimen de las funciones y actos del Gobierno, la regulación autónoma del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, en el que se recoge la previsión de la participación ciudadana en la elaboración de las normas, con el novedoso establecimiento de mecanismos para que la ciudadanía pueda participar en la elaboración de las disposiciones de carácter general mediante el envío de sus aportaciones por vía telemática. El texto pone fin, en este punto, a la polémica sobre la carencia de una potestad reglamentaria autónoma y otra derivada en favor de los Consejeros del Gobierno andaluz, por cuanto el artículo 44.2 de la Ley prevé que "Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno".

Ley 7/2006, de 24 de octubre. Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía

La Ley trata de responder a las demandas que desde hace más de diez años vienen planteando las organizaciones profesionales y las Asociaciones de padres y de vecinos, así como algunos Ayuntamientos. De hecho, el Anteproyecto de la Ley fue elaborado por la Consejería de Gobernación con el respaldo de los consistorios andaluces, las organizaciones empresariales y los colectivos ciudadanos representativos. Sus líneas básicas fueron debatidas en la Mesa para la Concertación Local, órgano paritario de interlocución entre la Administración autonómica y las entidades locales representadas en la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). El 30 de septiembre de 2005, este órgano aprobó un texto base redactado por técnicos

de la FAMP, de la Consejería de Gobernación y de los Ayuntamientos de Granada y Chiclana de la Frontera. A partir de entonces se desarrolló un proceso de consultas y participación en el que han intervenido asociaciones de vecinos y de jóvenes, además de someter el texto a los dictámenes de una decena de instituciones y organismos. Según un estudio de opinión encargado por la Consejería de Gobernación en 2005, las medidas recogidas en el proyecto de ley tenían el respaldo mayoritario de la ciudadanía (63% de apoyo). Además, el 88% de los que participan habitualmente en los botellones mostraron su conformidad a la solución de habilitar zonas específicas dotadas de los servicios necesarios para las concentraciones de ocio en espacios abiertos ("botellódromos"). La Ley afronta el problema de forma decidida en relación a algunos aspectos del mismo, aunque tibia en otros y, en todo caso, incompleta, pues su efectiva puesta en práctica se deja en manos de decisiones ulteriores que deberán tomar los Ayuntamientos y de los medios de que estos dispongan.

Del ámbito de aplicación de Ley quedan excluidas las ferias, verbenas, terrazas y veladores debidamente autorizados, así como las concentraciones derivadas de actos de carácter político, religioso, turístico o cultural, y el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación.

Como regla de principio, la ley prohíbe la concentración de personas que consuman bebidas en la vía pública, salvo en aquellos lugares que determinen los Ayuntamientos y que sean adecuadamente habilitados para ello, para lo que habrán de contar de servicios de acceso, transporte público y los servicios comunitarios oportunos. Junto a ello, la Ley hace especial hincapié en proteger los centros sanitarios con una referencia expresa a la prohibición de concentraciones en su entorno. Asimismo, prohíbe el aprovisionamiento de bebidas para su consumo en espacios abiertos mediante encargos telefónicos, por mensajería o cualquier otro medio; el abandono de envases y restos de bebidas y la realización de necesidades fisiológicas en la calle. En el ámbito empresarial, los comercios no podrán vender ni entregar bebidas alcohólicas después de las 22.00, aun cuando la venta se haya producido con anterioridad. Tampoco los establecimientos de hostelería y ocio nocturno podrán servir bebidas fuera del recinto del local y del espacio autorizado correspondiente a terrazas o veladores.

Tras la aprobación de esta Ley, los Ayuntamientos dispondrán de los medios jurídicos necesarios para regular y controlar el ocio en espacios abiertos, combatir los efectos perniciosos del fenómeno del "botellón", y perseguir dentro de estas concentraciones cualquier actividad que ponga en peligro la convivencia ciudadana y conciliar los derechos a la diversión y al descanso. La relevancia jurídica de las potestades que la Ley atribuye a los Ayuntamientos es grande: la Policía Local podrá evacuar los "botellones" ilegales, intervenir bebidas, clausurar provisionalmente los establecimientos infractores, precintar vehículos de venta ambulante, adoptar otras medidas cautelares y levantar actas de infracción para la imposición de las sanciones oportunas por el Alcalde.

De la mayor importancia es el prolijo capítulo sancionador que contiene la Ley, que otorga al Alcalde la potestad sancionadora dentro del término municipal, con multas que van desde el simple apercibimiento hasta los 60.000 euros y las sanciones accesorias. Como faltas leves, penalizadas con la mínima cuantía (apercibimiento o multa de hasta 300 euros), se consideran fundamentalmente las cometidas por los ciudadanos particulares, entre ellas la participación en concentraciones no autorizadas y la realización de necesidades fisiológicas y el abandono de basuras en la vía pública. También se incluyen en esta categoría los incumplimientos de escasa trascendencia cometidos por empresas. Las faltas calificadas como graves (hasta 24.000 euros) se refieren sobre todo a la entrega y dispensación de bebidas alcohólicas fuera del horario establecido o en los lugares de reunión por encargo y, en el caso de establecimientos de hostelería y esparcimiento, permitir que estos productos salgan fuera del recinto. También se considera falta grave la reincidencia en infracciones leves durante un año. Finalmente, las faltas muy graves (hasta 60.000 euros) son aquellas que suponen situaciones de elevado riesgo para los bienes, la seguridad e integridad de las personas y la salud pública, así como la reincidencia en infracciones graves en el plazo de un año.

Además de la imposición de sanciones económicas, los alcaldes podrán decretar la suspensión o la revocación de las licencias de apertura y autorizaciones municipales, así como la clausura del establecimiento por periodos de entre dos y cinco años para las infracciones muy graves y de hasta dos años para las graves. También podrán decidir la inhabilitación del empresario de un año y un día a tres años por la comisión de sanciones muy graves y hasta de un año en el caso de las graves.

Ley 8/2006, de 24 de octubre. Estatuto de los Andaluces en el mundo

Esta Ley, que fue aprobada por la Cámara por unanimidad, sustituye a la anterior Ley 7/1986, de 6 de mayo, de reconocimiento de las comunidades andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz. Actualmente hay más de un millón y medio de andaluces que residen fuera de Andalucía y un total de 357 Asociaciones andaluzas en 19 países y el resto de Comunidades Autónomas españolas.

La nueva Ley reconoce los derechos de este colectivo en igualdad de condiciones con los residentes en la Comunidad Autónoma, impulsa el papel de las Asociaciones y comunidades andaluzas en el exterior y establece medidas para facilitar el retorno y la inclusión social de quienes desean regresar. La Ley se hace eco expreso de la contribución de los emigrantes al desarrollo de Andalucía, con especial mención a las personas mayores.

La Ley establece un nuevo concepto del andaluz en el mundo, una figura que engloba tanto a los andaluces en el exterior (andaluces de nacionalidad española que viven en el extranjero) como a los oriundos de Andalucía (na-

cidos en la Comunidad pero no empadronados por residir en otro punto de España o carecer de nacionalidad). También se incluyen en la definición los descendientes de ambos colectivos, los retornados y las personas especialmente vinculadas a Andalucía.

A los andaluces en el exterior se les reconoce los mismos derechos políticos, sociales y laborales que tienen los ciudadanos residentes. Así, pueden ser electores y elegibles en iguales condiciones, así como participar en iniciativas legislativas populares. En relación con las prestaciones sociales, se otorga una atención especial a los mayores, con programas específicos para aquellos que se encuentren en situación necesidad. Respecto al ámbito laboral, los andaluces en el exterior podrán inscribirse en el Servicio Andaluz de Empleo como demandantes de empleo y acceder a la información necesaria para la búsqueda de un puesto de trabajo. Finalmente, el texto recoge medidas para incluir a los andaluces en el exterior en los programas de la Junta de Andalucía dirigidos a los colectivos de jóvenes y mujeres.

Por su parte, las personas oriundas podrán acceder al patrimonio cultural andaluz (bibliotecas, archivos y otros bienes) en las mismas condiciones que los residentes, además de tener derecho a las ayudas al retorno cuando posean nacionalidad española.

Las prestaciones y servicio que recoge la Ley se canalizan fundamentalmente a través de las Asociaciones y comunidades andaluzas en el exterior, cuyos integrantes ya no han de ser mayoritariamente nacidos en la Comunidad Autónoma. La Ley otorga así a las Asociaciones y comunidades de andaluces en el exterior un relevante papel activo y de interlocución con la Administración. Asimismo, amplía la composición y las funciones del Consejo de Comunidades Andaluzas (órgano consultivo de la Junta encargado de esta interlocución) al incluir como nuevos miembros a representantes de las Universidades, los retornados y los Ayuntamientos.

Uno de los aspectos más destacados de la norma es el relativo a las medidas para hacer menos gravoso el retorno (durante la última década han regresado a la Comunidad Autónoma casi 47.000 andaluces, lo que supone un promedio anual de más de 4.000). La principal medida consiste en promover el acceso a viviendas de promoción pública en los mismos términos que cualquier residente. Para ello se elimina el requisito de haber vivido una serie de años en el municipio donde se solicita la vivienda y, en su lugar, se contabilizan los años de residencia en el exterior. Además, la condición de retornado será baremada como un mérito más del peticionario y la Administración autonómica podrá incluso reservar viviendas protegidas para este colectivo. También se garantiza el acceso de los retornados a las prestaciones educativas, sanitarias y de asistencia social en iguales condiciones que el resto de los ciudadanos, mientras que para los escolares se reconoce el derecho a recibir apoyo educativo compensatorio dirigido a su plena integración. Asimismo se prevé la promoción del regreso de los investigadores mediante el desarrollo de un programa específico para hacer posible que las empresas creadas por retornados se establezcan en Andalucía y la firma de

convenios con empresas estatales con el fin de facilitar el traslado laboral de sus trabajadores andaluces.

El conjunto de medidas previstas por la Ley se canalizará través del "Plan Integral para los Andaluces en el Mundo", que tendrá una duración cuatrienal y deberá estar elaborado en un plazo de dos años tras la entrada en vigor de la Ley.

Finalmente, la Ley impulsa la realización de estudios sobre la realidad de este colectivo y, concretamente, encomienda al Instituto de Estadística de Andalucía la elaboración de un censo de andaluces en el exterior en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística.

Ley 9/2006, de 26 de diciembre. Servicios Ferroviarios de Andalucía

De acuerdo con la renovada importancia estratégica que el ferrocarril está adquiriendo en la ordenación del transporte, este medio de comunicación ha sido objeto de importantes medidas normativas. Así, en el marco de la Unión Europea destaca la adopción del Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad", en el que los "paquetes ferroviarios" tienen un papel central, como prueban las distintas disposiciones comunitarias que han implementado dichas infraestructuras de transporte en los últimos años. Entre las normas comunitarias destacan la Directiva 1991/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, de desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, y por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril; la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, modificada por la Directiva 2004/49/CE; Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, y por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril.

Uno de los principios en los que se asienta este marco normativo es la separación entre las infraestructuras ferroviarias y los servicios de transporte ferroviario desde el punto de vista del régimen jurídico y económico. Sobre este presupuesto se pretende garantizar la apertura al mercado de las actividades de prestación de los servicios de transporte ferroviario, pero intentando dejar a salvo la preservación del interés público mediante la intervención de las autoridades en cada caso competentes.

Este objetivo de liberalización de los servicios ferroviarios fue acogido por la Ley estatal 39/2003, de 17 de noviembre, de ordenación del sector ferroviario, y por medio de esta Ley lo hace suyo el legislador andaluz. A decir de la propia ley, con ello se cumple, además, uno de los objetivos básicos previstos en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalu-

cía: la realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos.

La Ley se estructura en siete títulos. El Título I establece las "Disposiciones Generales", referidas al objeto, ámbito de aplicación y finalidades de la Ley, donde destaca la definición del principio informador de toda la ordenación del sector: la promoción del transporte público en el marco de un desarrollo sostenible.

Especial importancia tiene el Título II referido a los "Servicios Ferroviarios de Andalucía", que la Ley define como aquellos servicios de transporte ferroviario de personas y mercancías que discurran íntegra y exclusivamente por el territorio andaluz. Esta previsión alcanza a los que se desarrollan sobre infraestructuras de titularidad de la Comunidad Autónoma, de titularidad estatal o de otra Administración Pública, si inmiscuirse en las competencias de esas otras Administraciones en relación con el uso y gestión de sus infraestructuras ferroviarias. En todo caso, los Servicios Ferroviarios de Andalucía se definen como servicios de interés general y de carácter esencial para la Comunidad. Destacan entre ellos los Servicios de Alta Velocidad Interior de Andalucía, que expresamente se declaran de interés público a los efectos previstos en las normas europeas sobre este tipo de servicios.

El Título III, relativo a los "derechos de las personas consumidoras y usuarias", contiene un expreso compromiso de incrementar la calidad de estos servicios bajo el impulso y la tutela de la Administración autonómica.

El Título IV se refiere a la "Infraestructura Ferroviaria de Andalucía" y está integrado por seis capítulos que regulan el establecimiento, proyecto y construcción de las infraestructuras ferroviarias de Andalucía así como su relación con el planeamiento urbanístico municipal, las limitaciones a la propiedad, la administración de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía, las infraestructuras ferroviarias en centros intermodales de transportes de mercancías, normas especiales en materia de sistemas ferroviario en entornos urbanos y metropolitanos, así como una referencia a las infraestructuras ferroviarias de titularidad privada. La administración de las infraestructuras ferroviarias también se considera un servicio de interés general de carácter esencial, previéndose su atribución a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, creado mediante la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía.

Los Títulos V, VI y VII se refieren, respectivamente, a la "prestación de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares"; a la "seguridad ferroviaria", que se traduce en una serie de previsiones relativas a la habilitación del personal ferroviario, homologación del material móvil y puesta en servicio de los sistemas ferroviarios; y la regulación del "régimen sancionador y la inspección" en el ámbito de las competencias de la Junta de Andalucía.

Ley 10/2006, de 26 de diciembre. Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales

En el ámbito andaluz, de acuerdo con los artículos 40.2, 35.1 y 149.1.7ª de la Constitución Española y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral, siendo una de las materias integradas en la mencionada función ejecutiva la correspondiente a la seguridad, higiene y prevención de riesgos laborales. El mandato de velar por la seguridad e higiene en el trabajo establecido en la Constitución Española fue desarrollado por primera vez a través de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que supone la transposición de la Directiva Marco antes citada y de las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal, y determina una armonización de nuestro ordenamiento con los postulados de la Unión Europea. Tras aquella primera norma básica estatal, la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, reafirmó la necesidad de fomentar la cultura preventiva para garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa comunitaria en materia de prevención de riesgos laborales.

En el contexto de estas normas, la Junta de Andalucía aprobó el Decreto 313/2003, de 11 de noviembre, que aprueba el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía, que contemplaba entre sus previsiones la creación de un Instituto de Prevención de Riesgos Laborales, que es lo que hace esta Ley.

La Ley configura al Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales como un organismo autónomo al que se le atribuyen las principales competencias de la Junta de Andalucía en la materia. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley, se quiere que dicho Instituto "sea el organismo público dinamizador de todas estas posibilidades que ha de dirigir, contando para ello con la participación de todos los sectores de la sociedad implicados, especialmente la de los interlocutores sociales, promoviendo la creación, difusión, fomento y desarrollo de iniciativas de todo tipo que han de llegar a la población laboral y deben alcanzar al conjunto de la sociedad, pues no es posible dissociar la seguridad y salud laborales de la calidad del trabajo y de la calidad de vida, y en definitiva del progreso y bienestar sociales. De esta forma, se pretende avanzar en el fomento y difusión de una cultura preventiva en Andalucía mediante la creación de un organismo que no responda a modelos tradicionales, sino a una nueva visión más cercana a una sociedad compleja, con nuevas formas de relacionarse con el entorno, pero con miras universales y de proyección más amplia. Asimismo, el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales establecerá un soporte científico que posibilite una Administración Pública actualizada para fijar una política

preventiva próxima a la ciudadanía. De otro lado, los distintos sectores de actividad contarán con la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales, para mejorar los niveles de información, formación y asesoramiento”.

Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007

La Ley fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista y rechazada por el resto de los Grupos. Asciende el Presupuesto para 2007 a 29.187, 7 millones de euros, un 6,6% más que el del año 2006.

Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Se trata de una ley complementaria al Presupuesto de la Comunidad Autónoma, a guisa de Ley de acompañamiento, aunque circunscrita al ámbito tributario y en particular a medidas concretas que afectan al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, Sucesiones y Donaciones, supresión del Impuesto sobre el juego del bingo e Impuesto sobre depósito de residuos radioactivos.

3. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA DEL AÑO 2006

3.1. Los principales fallos administrativos del Tribunal Constitucional

Como viene siendo habitual son numerosas las sentencias constitucionales que han incidido sobre aspectos relativos al Derecho Administrativo. Se pueden agrupar en los siguientes bloques:

3.1.1. Conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Hay que destacar cuatro sentencias que resuelven conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la Administración de Justicias. Las SSTC 50 y 67/2006, de 16 de febrero y de 2 de marzo se pronuncian sobre la titularidad de la competencia sobre las cuentas judiciales. La primera de ellas lo hace en el marco de varios recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia. El Presidente del Gobierno recurrió las Leyes de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998 y para 1999 en las que se designaban la entidad de crédito en la que se han de abrir las cuentas judiciales y por las que se imputa al Presupuesto autonómico la percepción de los intereses que generan. Estos recursos se acumularon a los conflictos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con las

Resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 24 de febrero de 1997 y 22 de abril de 1997 que, respectivamente, anuncia la licitación y adjudica la contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y regula las consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales, y el instado por el propio Gobierno de la nación en relación con el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, de 23 diciembre, de pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales.

El Tribunal Constitucional declara que la competencia para la designación de la entidad bancaria donde se abran las cuentas judiciales y los intereses que generen corresponde al Estado porque considera que estas “cuentas bancarias tienen por objeto gestionar los pagos, consignaciones y depósitos judiciales generados como consecuencia de la aplicación de las normas procesales. La determinación de una u otra entidad para abrir en ella las cuentas bancarias no es una mera actuación ejecutiva destinada a asegurar el buen funcionamiento del servicio público de Administración de Justicia. Bien al contrario, al establecer las condiciones en las que se desarrolla la licitación de tales cuentas bancarias, se concreta y establece todo un haz de obligaciones de las entidades de crédito que resulten adjudicatarias de las mismas” (F.J. 4º). La STC 67/2006, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Presupuesto de 2000, se limita a remitirse a este fallo.

Las SSTC 270/2006, de 3 de septiembre y 294/2006, de 11 de octubre resuelven sendos conflictos de competencias promovidos por el Gobierno de la nación contra disposiciones aprobadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia. En la STC 270/2006 se impugna el Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El alto Tribunal declara la nulidad de su artículo 7.1 porque establece el número de puestos de trabajo a los que se les puede exigir el conocimiento del euskera de forma global, atendiendo únicamente al factor lingüístico, sin ninguna vinculación a las funciones propias del puesto. Lo que contradice tanto el artículo 530 de la LOPJ como la doctrina constitucional establecida por la STC 253/2005, de 11 de octubre. También anula su disposición adicional tercera que prevé la posibilidad de incluir, en el marco de un convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, a los Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales y Fiscales en las medidas de normalización lingüística previstas en este Decreto. A esta última anulación se oponen, en sendos votos particulares, los magistrados Gay Montalvo y Pérez Tremps —a los que curiosamente se adhiere el Magistrado Sala Sánchez— precisamente por la previsión de un previo acuerdo. Por su parte, la STC 294/2006 resuelve un conflicto positivo de competencia promovido en relación con el Decreto del Gobierno Vasco 309/2000, de 26 diciembre, por el que se aprueba el II Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre la modernización en la prestación del servicio público de la Jus-

ticia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia. El Tribunal Constitucional tiene que abordar aquí el alcance de la competencia autonómica sobre la "administración de la Administración de Justicia". Admite la regulación que se contienen en el acuerdo sobre la organización de la Oficina judicial porque no supone una sustracción de competencias a los Secretarios judiciales y el régimen de licencias y permisos porque respeta lo previsto en la legislación básica. Por el contrario anula el permiso para visitar parientes hasta el segundo grado de consanguinidad que estén cumpliendo penas privativas de libertad ya que este permiso no está previsto en la normativa estatal. El magistrado Conde Martín de Hijas, ponente de la sentencia, formula un voto particular en el que disiente sobre la competencia autonómica en el establecimiento del régimen de licencias y permisos.

Por último, la STC 51/2006, de 16 de febrero, resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el artículo 18.3 del Real Decreto 928/1998, de 14 mayo, que aprueba el 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. En concreto, se cuestiona la atribución de la instrucción de los expedientes sancionadores a los inspectores o Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social que practicaron el acta de infracción, cuando se le hubiera recabado un informe ampliatorio sobre las alegaciones formuladas por el sujeto o sujetos imputados, que prevé este precepto, modificando la regulación anterior. El alto Tribunal estima que este precepto vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, salvo cuando se trata de un procedimiento en el que, por razón de la materia, su resolución corresponda a la Administración General del Estado.

3.1.2. El derecho a una tutela judicial efectiva respecto de las actuaciones administrativas

El grueso de las sentencias "administrativas" del Tribunal Constitucional ha recaído, como viene siendo habitual, en relación con la eventual vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva por parte de los Juzgados y Tribunales contencioso-administrativos.

Son numerosas las sentencias que se han pronunciado sobre la inadmisión de recursos contencioso-administrativo o de recursos judiciales contra sentencias de este orden judicial. Muchas de ellas han otorgado el amparo por considerar arbitrario el cómputo de los plazos realizado por los órganos judiciales. La STC 14/2006, de 16 de enero, lo hace al considerar irrazonable la interpretación del artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativo por la que el ciudadano dispone de un plazo de seis meses para impugnar un silencio administrativo, ya que prima la inactividad de la Administración y la coloca en mejor situación que si hubiera cumplido su

deber de resolver y hubiera efectuado una notificación defectuosa. Ya que en este supuesto no habría plazo para recurrir. Los magistrados Conde Martín de Hijas y Elisa Pérez Vera disienten de este fallo y defienden la razonabilidad de la interpretación judicial (Las SSTC 39, 175, 186 y 321/2006, de 13 de febrero, de 5 y 19 de junio y de 19 de noviembre reiteran el contenido de este fallo). La sentencia 57/2006, de 27 de febrero anula la inadmisión, también por extemporánea, de un incidente de nulidad realizada por el Tribunal *a quo* que no tuvo en cuenta que previamente se le había inadmitido un recurso de casación incorrectamente indicado en la sentencia. La STC 63/2006, de 27 de febrero, ampara al recurrente que, sin que mediara una conducta procesal reprochable por su parte, se dirigió a un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en lugar de ante el Tribunal Superior de Justicia que le inadmitió el recurso al tomar como *dies a quo* la fecha de la interposición del recurso en el Juzgado. Finalmente, la STC 274/2006, de 25 de septiembre considera que lesiona del derecho a una tutela judicial efectiva que se inadmita un recurso contencioso-administrativo formulado contra una Resolución de un Alcalde cuando el órgano judicial aprecia de oficio que el ciudadano estaba ejercitando una acción contra una vía de hecho administrativa y le aplica el plazo más reducido previsto para esta impugnación.

La inadmisión por falta de legitimación de los recursos contencioso-administrativos está en la base de las SSTC 108, 159, 172, 226, 274 y 286/2006, de 3 de abril, de 22 de mayo, de 5 de junio y de 17 de julio, de 25 de septiembre y de 9 de octubre. El Tribunal Constitucional considera demasiado rigorista que se inadmita el recurso interpuestos por un Diputado provincial contra un Decreto del Presidente de la Diputación por ser miembro de la Corporación (Art. 20 a) LJCA), el planteado por un sindicato contra la impugnación de un nombramiento de un afiliado, el de un Profesor universitario contra un acuerdo del Consejo del Departamento que aprueba la programación docente del curso, la impugnación de la adjudicación de una plaza de personal médico, sin concurso, por no acreditar en la demanda el interés legítimo que tiene en el asunto; y el recurso interpuesto para la Asociación Catalana per a la defensa dels Drets Humans contra la concesión de la Gran Cruz de la Real Orden de reconocimiento civil a las víctimas del terrorismo, a título póstumo, a una determinada persona, con fundamento en que no podía ser considerada merecedora de tal honor por haber participado en violaciones de derechos fundamentales, respectivamente.

Las SSTC 335, 343 y 348/2006, de 20 de noviembre y de 11 de diciembre (las dos últimas) establecen como doctrina constitucional que resulta contrario al derecho a una tutela judicial que no se aplique a los recursos contencioso-administrativo la posibilidad de presentar las demandas hasta las 15 horas del día siguiente al de la finalización del plazo, aplicando supletoriamente lo dispuesto en el artículo 135.1 de la Ley de Enjuiciamiento civil de 2000. Lo paradójico es que el propio Tribunal Constitucional no acepte,

en su STC 230/2006, de 17 de julio, la aplicación de este precepto legal en el procedimiento de amparo constitucional.

Merece destacarse la sentencia 327/2006, de 20 de noviembre. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había inadmitido el recurso interpuesto en base a la causa de inadmisión prevista en el artículo 51.2 LJCA por apreciar que se había ya desestimado en el fondo, por sentencia firme, otro recurso sustancialmente igual. El alto Tribunal, "hilando fino", señala que del análisis de las sentencias invocadas no se puede *"concluir que en ninguna de dichas sentencias se haya analizado la causa petendi que las recurrentes intentaron plantear en los recursos contencioso-administrativos que les fueron inadmitidos"* (F.J. 4º), lo que le lleva a estimar el amparo. La sentencia constitucional 64/2006, de 27 de febrero, por su parte, anula la inadmisión de un recurso de apelación por el patente error en el que incurrió el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el cálculo de la cuantía de la deuda impugnada. Por el contrario, no se causa indefensión cuando es el propio recurrente quien con su actuación negligente elige una vía judicial inadecuada, como señala la STC 228/2006, de 18 de julio.

Tiene interés la STC 359/2006, de 18 de diciembre, que ampara al recurrente que no pudo practicar las pruebas propuestas. El Tribunal Constitucional considera que la prueba testifical era decisiva para la resolución del recurso (relativo a la paralización en la actividad extractiva en una concesión minera) y que el Tribunal *a quo* no motivó la "ratio decidendi" por la que denegó la admisión de la prueba.

Pero también abundan los amparos resueltos en relación con la lesión del derecho a una tutela judicial efectiva imputable a sentencias dictadas por Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo. En este sentido, la STC 308/2006, de 23 de octubre, otorga el amparo por la indefensión que le causa al recurrente una sentencia de un Juzgado de lo contencioso-administrativo que desestima el recurso interpuesto en base a una legislación que no estaba ni siquiera vigente cuando de inició la tramitación administrativa del acto que se impugnaba. Las SSTC 27, 246 y 339/2006, de 30 de enero, de 24 de julio y de 11 de diciembre anulan las sentencias contencioso-administrativas impugnadas en amparo porque se apartan de decisiones previas sin motivar el cambio de criterio. Lo que no se aprecia, sin embargo, en la STC 156/2006, de 22 de mayo. Las SSTC 40 y 278/2006, 13 de febrero y 25 de septiembre resuelven amparos contra sentencias que incurrían en *extrapetita* al fundamentar la sentencia en motivos no invocados por las partes. Vicio que no se detecta en la 285/2006, de 9 de octubre. Las SSTC 269 y 279/2006, de 11 de septiembre y 9 de octubre anulan las sentencias impugnadas por falta de motivación al constatar la violación del derecho a recibir una resolución judicial fundada en Derecho.

La STC 322/2006, de 20 de noviembre, resuelve un amparo de gran trascendencia práctica. Tiene que pronunciarse sobre el alcance de la potestad jurisdiccional para rectificar errores materiales y aritméticos que se hayan podido cometer en el fallo. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y

León (Burgos) dictó un auto en el que rectificaba la determinación de unas cuantías que se había realizado durante el recibimiento a prueba. El Tribunal Constitucional considera que esta actuación judicial viola el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y, por lo tanto, otorga el amparo. Al contrario de lo que hace en su STC121/2006, de 24 de abril.

Finalmente, hay que hacer referencia a la interesante STC 330/2006, de 20 de noviembre. No se trata de la impugnación de una actuación de Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo sino del orden social en el que está implicada una Administración Pública. Tanto el Juzgado de lo Social como la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid habían inadmitido la demanda formulada por el recurrente en amparo, que había sufrido un accidente de tráfico, contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería de la Seguridad Social. El recurrente solicitó que se le reconociese una invalidez permanente que se le denegó por silencio administrativo. Contra esta desestimación presunta presentó la oportuna reclamación previa a la vía laboral, que no le fue contestada. En lugar de presentar la demanda en la jurisdicción social volvió a solicitar la pensión que esta vez le fue denegada de forma expresa. En esta segunda ocasión se dirigió a la jurisdicción social sin reiterar la reclamación previa lo que llevó a los órganos judiciales a inadmitir su demanda. El alto tribunal afirma que *"con independencia del mayor o menor acierto de la actuación del demandante desde el punto de vista procedimental, es indudable que mantuvo una actitud diligente dirigida a cumplir la carga de interponer reclamación previa ante la Administración demandada antes de acudir a la vía judicial y que la finalidad de la reclamación previa se cumplió materialmente en el presente caso, por lo que la desestimación de la demanda sin entrar en el fondo del asunto al apreciarse por el Juzgado de lo Social cuyo criterio fue confirmado en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid la falta de reclamación previa a la vía judicial, resulta excesiva y desproporcionada en relación con la naturaleza del defecto observado, con el resultado de haberse denegado injustificadamente al recurrente en amparo el derecho a la obtención de una resolución sobre el fondo de su pretensión, vulnerando así su derecho a la tutela judicial efectiva. Estando inequívocamente cumplida la finalidad de la reclamación previa con la actuación del demandante, el art. 24.1 CE imponía a los órganos judiciales un deber de favorecer la defensa de los derechos e intereses cuya tutela se reclamaba, sin denegar la protección mediante la aplicación desproporcionada de las normas procesales que prevén una resolución de inadmisión o de eficacia equiparable. La tutela judicial efectiva exigía, en efecto, realizar una interpretación del art. 71 LPL conforme al principio pro actione, salvando así la propia inactividad subsanatoria del Juzgado de lo Social que admitió a trámite la demanda sin advertir defecto procesal alguno y sin cumplir con su deber legal de favorecer la subsanación de los defectos advertidos en la demanda"* (F.J. 6º).

3.1.3. Las garantías del procedimiento administrativo sancionador

La potestad sancionadora de las administraciones Públicas ha sido también fuente de una serie de sentencias constitucionales dictadas en vía de amparo. Así, las SSTC 77, 232 y 233/2006, de 13 de marzo, de 17 de julio (las dos últimas) anulan las sanciones impuestas a los recurrentes por insuficiencia de rango de las disposiciones reglamentarias que tipifican las infracciones administrativas.

La ausencia de correlación entre los hechos imputados y la tipificación de la infracción por la que se le sanciona se encuentra en el fondo de la STC 9/2006, de 16 de enero. Como señala el Tribunal Constitucional *"cuando se aprecia una falta de explicación de por qué la conducta del demandante de amparo resultó incardinable en el tipo sancionador que le fue apreciado y que, además, era totalmente imprevisible, desde una perspectiva razonable, que el comportamiento del sancionado pudiera derivar hacia una conducta tipificable como falta muy grave del tipo del que fue calificada su conducta, debe concluirse inexorablemente que, por esta razón, se ha producido una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora del demandante de amparo"* (F.J. 6º). También se lesiona este derecho cuando se impone una sanción sin que se haya desplegado una prueba adecuada de los hechos que se imputan (STC 346/2006, de 11 de diciembre). Aunque basten como prueba las denuncias presentadas por agentes de policía cuando el sancionado no haya conseguido demostrar su falta de veracidad tanto en vía administrativa como ante la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 35/2006, de 13 de febrero).

Las sentencias 98/2006, de 27 de marzo y 252/2006, de 25 de julio se enfrentan a una misma cuestión. Las dos anulan multas que han sido impuestas contradiciendo el principio de legalidad penal y tienen que decidir si la anulación alcanza también a la obligación de reponer a su estado natural el medio alterado que se les impuso a los recurrentes en amparo. Aplicando una doctrina constitucional ya establecida se rechaza esta posibilidad. En esta segunda sentencia se afirma, con rotundidad, que *"la imposición de una medida de contenido reparador o indemnizatorio no puede verse alterada por la eventual estimación de este recurso de amparo, dado que no participa de la naturaleza sancionadora propia de la multa impuesta a la entidad recurrente, sanción esta última caracterizada por constituir una consecuencia represiva, retributiva o de castigo, nota que singulariza a las sanciones administrativas dentro del conjunto de los denominados actos de gravamen"* (F.J. 5º).

Por último, la STC243/2006, de 24 de julio, resuelve una cuestión de gran interés. El Director General de Trabajo de la Región de Murcia le impuso a la empresa recurrente una sanción por no haber comunicado a la Administración un accidente laboral grave sufrido por uno de sus trabajadores. Contra esta sanción se interpuso un recurso de alzada que la Administración

no resolvió. Expirado el plazo para su resolución el Consejero de Trabajo y Política Social dictó una orden por la que declaraba la firmeza de la sanción para proceder a su inmediata ejecución. La firmeza de la sanción es necesaria porque el artículo 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, recogiendo una sólida jurisprudencia, impide que se puede ejecutar una sanción mientras no sea firme en vía administrativa. Contra esta última orden se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia basándose únicamente en que ya había expirado el plazo que tenía el recurrente impugnar la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada que había interpuesto, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 115.2 de la Ley 30/1992 y 46.1 de la LJCA. El Tribunal Constitucional rechaza esta argumentación porque *"no existe vinculación lógica directa entre su única premisa, la expiración de los plazos a que se refieren los arts. 115.2 LRJ-PAC y 46.1 LJCA, y la conclusión alcanzada, la firmeza de la resolución sancionadora, presupuesto de su ejecutividad"* (F.J. 5º), lo que le lleva a otorgar el amparo solicitado.

3.1.4. El régimen jurídico de los funcionarios públicos

En materia de función pública, el Tribunal Constitucional ha resuelto hasta cuatro procedimientos de control de constitucionalidad de leyes, todos ellos en relación con la conformidad de leyes autonómicas con la legislación básica estatal. La STC 31/2006, de 1 de febrero, enjuicia los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Defensor del Pueblo, por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado y por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 10 de la Ley del Parlamento Vasco 16/1997, de 7 noviembre, que modifica la Ley 6/1989, de 6 julio, de la función pública vasca para establecer para el personal docente con la condición de laboral fijo, un sistema de acceso a la función pública mediante pruebas restringidas, convocadas con carácter excepcional, para las que no se exige una titulación específica. El alto Tribunal estima el recurso porque el precepto impugnado se aparta de la legislación básica del Estado, que no pueden alterarse de forma unilateral por una Comunidad Autónoma. Pero añade que *"si no se hubiera afirmado ya que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar la normativa estatal básica en materia de función pública (149.1.18 CE), hubiéramos alcanzado idéntica conclusión en lo que atañe a los arts. 23.2 y 103.3 CE"* (F.J. 5º in fine) ya que la exención de la titulación específica requerida supondría una vulneración de la igualdad en el acceso a la función pública y de los principios de mérito y capacidad.

Hasta cuatro sentencias constitucionales tienen que enfrentarse a la constitucionalidad de leyes autonómicas que no respetan el mandato de congelación salarial establecido por el Estado. Las SSTC 148/2006, de 9

de mayo y 297/2006, de 11 de octubre, tienen como objeto el incremento efectuado por la Comunidad Autónoma de Navarra. Las dos sentencias estiman las cuestiones de inconstitucionalidad que le formula la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. La STC 222/2006, de 6 de julio, resuelve un asunto similar. El Presidente del Gobierno de la Nación interpuso un recurso de inconstitucionalidad en relación con los apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley 10/1996, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997, por la que se actualizaban las retribuciones básicas y se determinaban las retribuciones complementarias de los funcionarios autonómicos, incluyendo a los altos cargos y al propio Lehendakari, contradiciendo el mandato de congelación salarial, así como contra la omisión de la inclusión en esta norma legal de las cuantías de los conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. Esta sentencia anula los preceptos de la Ley de Presupuestos impugnados salvo lo que se refiere a las retribuciones del Lehendakari porque entiende que los Presidentes autonómicos no se encuentran comprendidos en el ámbito de la normativa básica que prohibía los aumentos salariales. Contra esta exclusión, no obstante, formulan sendos votos particulares los magistrados Delgado Barrios y Rodríguez Zapata Pérez. También declara la inconstitucionalidad de la omisión de la publicación de las retribuciones básicas y del complemento de destino, aunque sin anular precepto alguno. Por último, la STC 178/2006, de 6 de junio, estima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/1996, de 31 diciembre, de Presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997 que preveía una convocatoria de una oferta pública de empleo en la Administración autonómica de todas las plazas vacantes, así como las que se produzcan a lo largo de 1997 siempre que cuenten con dotación presupuestaria, infringiendo la norma básica establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que limita la reposición de efectivos al 25 por 100 y a sectores prioritarios y también, como en la Ley vasca anterior, contra la omisión en la misma de la cuantía de los conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, la sentencia constitucional 168/2006, de 5 de junio otorga el amparo a un trabajador laboral de la Administración despedido como consecuencia de su actividad sindical. En estos supuestos, según una reiterada jurisprudencia, siempre que el recurrente haya desarrollado una actividad alegatoria precisa y concreta en torno a los indicios de la existencia de discriminación se invierte la carga de la prueba y corresponde a la Administración demostrar que no ha incurrido en una conducta discriminatoria.

3.1.5. Expropiación forzosa y responsabilidad

En el año 2006 se han despejado las dudas que se habían planteado en torno a la constitucionalidad de la creación de Jurados autonómicos de Ex-

propiación al margen de los Jurados provinciales de Expropiación previstos en la Ley de Expropiación forzosa de 1954. La STC 251/2006, de 25 de julio desestima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto de la competencia y composición del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa creado por la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo. Este fallo cuenta con dos votos particulares disidentes firmados por los magistrados Delgado Barrios y Rodríguez Arribas. Para el Tribunal Constitucional la regulación cuestionada no infringe la legislación básica del Estado en materia de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas (Art. 149.1.18ª CE) ni la competencia del Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales prevista en el artículo 149.1.1ª de la Constitución. Tampoco invade la competencia estatal sobre expropiación forzosa porque, según razona, como *"en los procesos expropiatorios las garantías de los expropiados se satisfacen con el carácter reglado del procedimiento expropiatorio y con las reglas de determinación del justiprecio fijadas por el legislador, a lo que se une obviamente en otro orden de cosas la posibilidad de revisión de los acuerdos en la vía jurisdiccional, es necesario alcanzar la conclusión de que la "incidencia externa" que pueda tener en dichas garantías la concreta composición del Jurado territorial que ahora se enjuicia no resulta determinante, especialmente si, como es el caso, el parámetro de contraste constituido por el art. 32.1 de la Ley preconstitucional estatal carece de la virtualidad aducida"* (F.J. 10º). Las posteriores SSTC 313/2006 y 314/2006 resuelven, remitiéndose a este fallo, sendas cuestiones de inconstitucionalidad idénticas y la STC 364 CLM 315/2006, de 8 de noviembre, lo hace, también en un control indirecto de constitucionalidad, respecto de los Jurados de Expropiación introducidos por la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.

Una especial atención merece la STC 112/2006, de 5 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por 71 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con los artículos. 4 y 6 y la disposición transitoria única de la polémica Ley 21/1997, de 3 julio, Reguladora de las Emisiones y Transmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos. En esta sentencia se plantea dos cuestiones distintas. En primer lugar, se aborda si es constitucional que se fijen reglamentariamente un listado de acontecimientos deportivos de interés general que se tienen que emitir forzosamente en abierto y con cobertura nacional y que obliga a modificar la situación existente con los derechos de retransmisión. La segunda cuestión se refiere a la exención de indemnización por parte del Estado por los cambios que en los derechos de imagen se deban introducir como consecuencia de esta Ley.

Para el Tribunal Constitucional la determinación por un órgano de la Administración de los acontecimientos deportivos de interés general no supone

una vulneración del principio de reserva de ley ni constituye una discriminación para los operadores que emiten en la modalidad de pago por consumo. En la sentencia se rechaza que el régimen que introduce ley en relación con los derechos de emisión de estos acontecimientos deportivos vulnere el contenido esencial de los derechos a comunicar o recibir libremente información veraz, de propiedad privada o a la libertad de empresa.

El enjuiciamiento de la exención de indemnización por parte del Estado por las modificaciones contractuales derivadas de la aplicación de Ley nos sitúa ante a una figura, muy querida para el autor de estas líneas, como es la responsabilidad del Estado Legislador o responsabilidad por leyes. Los recurrentes sostienen que esta previsión lesiona el derecho de propiedad, reconocido en el artículo 33 de nuestra Constitución, y la regla de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos prevista en su artículo 106.2. Por el contrario, el alto Tribunal considera que la nueva regulación de los derechos de retransmisión y emisión de ciertos acontecimientos deportivos supone una limitación lícita del derecho de propiedad. No obstante, precisa que si como consecuencia de las modificaciones en los contratos que se imponen a los operadores se les priva de sus derechos de retransmisión habría que aplicar la garantía expropiatoria establecida en el artículo 33.3 cuando se excluye la indemnización (F.J. 20º). A continuación aborda la posible infracción del artículo 106.2 de la Constitución. Apoyándose en una jurisprudencia anterior sostiene que la actividad legislativa queda fuera del ámbito de aplicación de este artículo por lo que *"las Cortes Generales pueden acordar, en todo caso, la exclusión de la responsabilidad del legislador en la compensación de los perjuicios causados por la aplicación de la Ley 21/1997"*. Lo que no se plantea, probablemente porque no se lo hayan planteado los recurrentes, es si esta regulación es conforme con la garantía de la responsabilidad de los poderes públicos consagrados con carácter general en el artículo 9.3 de nuestra Carta magna. Aunque parece admitir la constitucionalidad de esta exención deja abierta la posibilidad de que una aplicación de la Ley por la Administración produzca daños que sí serían consecuencia del funcionamiento de un servicio público. Por lo que afirma que esta previsión *"excluye solamente la indemnización a cargo del Estado de las pérdidas resultantes de la adecuación de las relaciones contractuales al nuevo marco normativo establecido por la Ley 21/1997, sin incorporar una cláusula general de exención de responsabilidad por las actuaciones que puedan realizar las Administraciones públicas al amparo de la referida Ley. Por todo ello, cabe concluir que este inciso del párrafo primero de la disposición transitoria única no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración en el ejercicio de sus funciones"*. La Presidenta del Tribunal Constitucional formula un voto particular en el que defiende que se incorpore al fallo expresamente las interpretaciones que el propio Tribunal ha considerado inconstitucionales.

3.1.6. Medio ambiente

En este año se han dictado dos sentencias en las que se vuelve a plantear el alcance de la competencia autonómica sobre la gestión del medio ambiente. La STC 32/2006, de 1 de febrero, resuelve dos conflictos positivos de competencia promovidos por la Diputación General de Aragón y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto de diversos preceptos del RD 1760/1998, de 31 julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos: órganos de gestión de parques nacionales aplicando la doctrina sentada en la paradigmática STC 194/2004, de 4 de noviembre. El Tribunal Constitucional desestima el conflicto planteado en lo que se refiere a la composición y constitución este Consejo, salvo la previsión de las comisiones mixtas declarada inconstitucional por esta sentencia, pero anula las funciones ejecutivas o decisorias que le atribuye la normativa estatal impugnada.

La STC 101/2006, de 30 de marzo, vuelve a enjuiciar la competencia para efectuar la declaración de impacto ambiental de las obras públicas de titularidad estatal. En esta ocasión el pronunciamiento a favor de la competencia estatal, que ya realizó en su STC 13/1998, de 22 de enero, lo hace al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco que atribuía a esta Comunidad Autónoma la declaración de impacto ambiental de todas las obras ubicadas en el País Vasco, incluidas las de competencia estatal.

3.1.7. Urbanismo

En materia urbanística se han dictado dos sentencias, la 240/2006, de 20 de julio y la 365/2006, de 21 de diciembre.

La primera de estas sentencias constitucionales tiene una gran relevancia. Resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta respecto de la disposición adicional 3ª de la Ley 6/1998, de 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones introducida por el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 noviembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que atribuye al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva de sus planeamiento general e introduce un informe preceptivo y vinculante en relación con el planeamiento de desarrollo. Lo primero que tiene que aclarar el Tribunal Constitucional es la naturaleza jurídica de Ceuta. Así afirma que *"Ceuta y Melilla son entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos estatutos de autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con*

la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente" (F.J. 4º). Su carácter de Municipio, aunque *sui generis*, legitima a Ceuta a plantear un conflicto en defensa de la autonomía local. Posición de la que disienten los magistrados Rodríguez-Zapata Pérez y García-Calvo y Montiel. En cuanto al fondo del asunto el Tribunal recuerda que ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la intervención autonómica en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico. Aunque admite que, dada la peculiar naturaleza de Ceuta, esta doctrina "no puede ser aplicada automáticamente al presente caso" (F.J. 11º). A continuación recuerda la competencia legislativa del Estado sobre urbanismo para Ceuta y Melilla dado que carecen de potestad para aprobar leyes. Finalmente desestima, el conflicto planteado porque la aprobación definitiva del planeamiento general no forma parte del núcleo mínimo de la autonomía local y la atribución de competencias que en materia de urbanismo le hace su Estatuto lo hace en los términos de la legislación del Estado. Además, razona que el hecho de que esta potestad se le hubiese traspasado anteriormente a juicio del alto Tribunal no impide que el Estado pueda recuperar mediante Ley esta competencia. Igualmente avala la constitucionalidad de someter a informe preceptivo y vinculante estatal la aprobación definitiva de los planes parciales porque "la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal" (F.J. 13º).

Finalmente, la STC 365/2006 estima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, en relación con diversos preceptos 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 que, infringiendo la legislación estatal dictada para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (Art. 149.1.1ª CE), impone cesiones obligatorias y gratuitas en suelo urbano consolidado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional acota el alcance de su fallo al establecer en su fundamento jurídico 8º que sólo es "eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme" ya que "dotar de eficacia ex tunc a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios de Castilla-La Mancha como por los particulares, trascendiendo, incluso, las previsibles consecuencias económicas adversas que la revisión de las cesiones obligatorias ya firmes supondrían para los municipios, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales a que se refiere el art. 142 CE".

3.2. La jurisprudencia más destacada de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo

Procedemos a continuación a sistematizar por materias la jurisprudencia más señalada de entre la producida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo durante el año 2006. Por motivos de espacio, se citan y resumen los antecedentes y, sobre todo, los Fundamentos Jurídicos de tres sentencias por cada una de las voces enumeradas, representativas de asuntos que, por su número o calidad, vienen teniendo mayor resonancia en la doctrina.

3.2.1. Fuentes

En su STS (Sala 3ª, Sección 4ª) de 22 de diciembre de 2006 (Rec. 70/2003, ponente Sr. Santiago Martínez-Vares García), el Tribunal Supremo hace una detallada distinción entre normas técnicas y reglamentaciones técnicas. Mientras que las primeras se elaboran por organismos de normalización privados, son de cumplimiento voluntario y sólo contienen especificaciones técnicas aplicables a un producto, las segundas son elaboradas por la Administración sometiéndose el procedimiento de elaboración de los reglamentos (Ley del Gobierno), son de cumplimiento obligado y contienen un régimen jurídico administrativo aplicable obligatoriamente a ese producto. Esto venía al caso porque la Generalidad de Cataluña interpuso recurso contencioso-administrativo contra el RD 179/2003, de 14 de febrero, que aprobaba la norma de calidad del yogur, argumentando que, al tratarse de una norma técnica, debía someterse al procedimiento internacional establecido *ad hoc*. El TS declara que es un reglamento y que, además, no necesitó someterse al Consejo de Estado porque ya lo hizo la Orden previa que el Real Decreto recogía en su seno, elevándola de rango.

Otra de las fuentes del Derecho administrativo, los principios generales del Derecho, tiene más aplicación a nuestra disciplina como inspiradores de la legislación y de las disposiciones administrativas que como fuente de aplicación autónoma. Así queda corroborado en la STS (Sala 3ª, Sección 4ª) de 16 de mayo de 2006 (Ar. 3.820), que desestimó el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Bará contra Sentencia *a quo* del TSJ de Cataluña, que estimó a su vez el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los afectados de la Urbanización Costa Daurada contra Resolución del Ayuntamiento de ejecución de determinados acuerdos urbanísticos de terminación de las obras de urbanización. En el recurso de casación el Ayuntamiento alegó la vulneración del principio de equidad por entender que la sentencia *a quo* revisó indebidamente el acuerdo, con resultados contrarios a la equidad y a la justicia material (art. 106 Ley 30/1992). El TS considera que ese principio no era aplicable al proceso *a quo*, que sólo tenía el objeto de declarar la validez o no del acto administrativo. Además, el proyecto de urbanización en que se basa al acto administrativo recurrido

fue declarado nulo por el TSJ en otra Sentencia y así debían valorarse también las actuaciones posteriores.

En materia de disposiciones generales, la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 5 de octubre de 2006 (Ar. 6.483) ha vuelto a confirmar su propia jurisprudencia con relación a la naturaleza normativa de las relaciones de puestos de trabajo, en contra de lo que opinó el TSJ de Extremadura en el proceso *a quo*, y ello porque afecta a derechos de los funcionarios, que pasan a estar adscritos a otras áreas o servicios. Muy interesante resulta la negación que el TS realiza de la distinción doctrinal entre reglamentos de organización y reglamentos externos o jurídicos, que puede darse en el terreno de la teoría pero no para no exigir el sometimiento de los primeros del procedimiento de elaboración de los reglamentos legalmente establecido. En este sentido, incluso los reglamentos internos tienen el deber de someterse al informe del Consejo de Estado, pues en este caso se trataba del Decreto del Consejero de Gobierno de la Junta de Extremadura 87/1997, que desarrollaba la Ley 3/1996, de Atención farmacéutica de Extremadura.

3.2.2. Derechos y libertades

Aunque existen supuestos excepcionales en los que la Administración no tiene que motivar la imposición de unos servicios mínimos determinados, es jurisprudencia constante del TS que la implicación del derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE) exige de ésta un cuidado y motivación suficiente para restringir ese derecho. En su STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 30 de noviembre de 2006 (Ar. 9.552) el TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la sentencia de instancia del TSJ de Canarias, que anulaba parcialmente una Orden de la Consejería de Sanidad de la Comunidad que imponía unos servicios mínimos desproporcionados y con una justificación muy genérica.

Casi todos los años recae en el Supremo algún pronunciamiento sobre la escolarización de alumnos superdotados. En el caso que resuelve la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 13 de noviembre de 2006 (Ar. 7.811), el TS desestima el recurso de casación interpuesto por los padres de un niño granadino, Arturo, con un coeficiente intelectual de 141 pts., que exigían de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía el adelanto de dos cursos en su carrera como alumno. Anteriormente la Junta ya lo había adelantado un curso, cuestión a la que los padres restan importancia por haber nacido el 15 de enero. Tanto el TSJ de Andalucía como el TS desestiman el proceso especial de protección de los derechos fundamentales porque entienden que en el trato dispensado al alumno no se vulneró su derecho a la igualdad (ya que nos recurrentes no pudieron presentar un caso análogo que se hubiese tratado de forma distinta), ni su derecho a la educación, porque es tradicional jurisprudencia del TS que el derecho a la flexibilización escolar no forma parte del contenido esencial del derecho a la educación.

La materia de inmigración y derecho de asilo acumula cada año un mayor número de sentencias. Éste es el caso del asunto enjuiciado en la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 29 de septiembre de 2006 (Ar. 7.543), que desestimó el recurso de casación interpuesto por una ucraniana a la que el Ministerio del Interior y luego la sentencia de instancia de la Audiencia Nacional habían denegado el asilo en España. El TS se une a las motivaciones esgrimidas por el Ministerio, a saber, que el acoso que sufría la víctima y su padre en Ucrania lo realizaban delincuentes habituales y no tenía una motivación étnica, religiosa o política, que esa persecución nunca fue realizada por agentes oficiales ni consentida por ellos, sino por delincuentes habituales, y que la solicitud de asilo de la recurrente no se encontraba apoyada por el ACNUR, que había aconsejado la desestimación de la petición. El TS, además, considera que con la inadmisión a trámite de su petición de asilo, el Ministerio del Interior no vulneró el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), pues frente a ella la recurrente pudo interponer un recurso contencioso-administrativo en el que se entró en el fondo del asunto.

3.2.3. Organización administrativa

La organización administrativa posible de las Comunidades Autónomas se encuentra inserta en el marco de la distribución general de competencias que realizan los arts. 148 y 149 CE. En la STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 26 de septiembre de 2006 (Ar. 7.472) el TS se alinea con la sentencia de instancia dictada por el TSJ de Cataluña, anulando el Decreto de la Generalidad de Cataluña 177/2000, de 20 de marzo, que establece el régimen jurídico y aprueba la norma técnica de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en los edificios para captación, adaptación y distribución de señales de radiodifusión, televisión y otros servicios de datos procedentes de emisiones terrestres y de satélite por dictarse en el ejercicio de la competencia estatal exclusiva sobre telecomunicaciones (art. 149.1, 21ª CE). Y ello a pesar de que el TS reconoce que puede resultar interesada también la competencia autonómica sobre vivienda y edificación, pero en menor medida en que lo hace la competencia estatal: "No puede dejar de reconocerse que en gran medida afecta a la construcción de edificios en cuya estructura se insertan las instalaciones, mecanismo y obras que sirven de soporte a las telecomunicaciones. Desde esta perspectiva podría en principio pensarse que la competencia es de titularidad autonómica, al incluirse en el campo de la vivienda y edificación. Ahora bien, estas instalaciones no responden a los criterios comunes de edificación en materia de conducciones de redes y conexión a la red general, sino que presentan una serie de especificidades, que requieren incluso la intervención de un técnico en la materia Ingeniero de Telecomunicaciones, distinto del que redacta y dirige el proyecto general...".

Antes se ha hecho alusión a la especiosa diferencia que, doctrinalmente, se mantiene entre reglamentos jurídicos y administrativos. Éstos últimos,

también llamados normas de autoorganización, sólo pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en interés de los funcionarios y trabajadores de la Administración, por los Sindicatos que han negociado previamente sus condiciones laborales o por las Juntas de Personal en el resto de las materias en las que éstas sean competentes. En su STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 2 de febrero de 2006 (Ar. 772) el TS da la razón al Ayuntamiento de Oviedo, y consideran que la norma de marras, de modificación y creación de puestos de trabajo en el Área Económica del mismo, sólo podría haber sido recurrida por los Sindicatos en aras de la tutela de las condiciones laborales de los trabajadores municipales y no por las Juntas de Personal, que carecen de competencias sobre negociación colectiva. El hecho de haber informado esa Norma para nada le atribuye a la Junta de Personal el carácter de interesada en el proceso.

La organización municipal de los servicios funerarios se vio afectada por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de Liberalización del Servicio Funerario, interpretado por la STS de 9 de julio de 2003 (Ar. 5.454). En su STS (Sala 3ª, Sección 4ª) de 26 de octubre de 2006 (Ar. 9.437) el TS estima el recurso de casación interpuesto por dos personas que recurrieron la Ordenanza del Ayuntamiento de Villaquilambre, relativa a la regulación de la prestación de esos servicios. El TSJ de Castilla y León anuló los arts. 6 y 8 de esa Ordenanza, por entender que era desproporcionado exigir a las empresas prestadoras de estos servicios tener sede social en el municipio tanto para prestar el servicio de inhumación como el de traslado de los restos. El TS anula además los arts. 3, 4 y 5 de la Ordenanza, por entender que atentan contra la normativa estatal y contra la liberalización de esos servicios la exigencia recogida en los mismos de construcción de un tanatorio, de tener un capital desembolsado de 75 millón de ptas., de tener en plantilla a un determinado número de trabajadores y supeditar la concesión de la licencia municipal a tener experiencia previa.

3.2.4. Acto, procedimiento y contratos

La primera exigencia que el Derecho Administrativo impone a los particulares para admitir un recurso contencioso-administrativo es que exista un acto administrativo cierto y concreto, dado el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, matizado en parte por la LJCA de 1998. Así las cosas, la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 22 de diciembre de 2006 (Ar. 8.185) confirmó el Auto de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo presentado ante el TSJ de Madrid por la manifiesta imprecisión con la que la parte recurrente concretaba el acto administrativo impugnado, ya que no se dejaba claro si se recurría el acto administrativo de trámite que iniciaba el procedimiento de expulsión del país, o el silencio desestimatorio de ese procedimiento, iniciado de oficio, o la caducidad del mismo. Por esa misma falta de diligencia el TS condena en costas a la recurrente.

En relación con el procedimiento administrativo de denegación de entrada en el país, el art. 20.2 de la Ley de extranjería 40/2000, exige la realización del trámite de audiencia en todos los procedimientos administrativos que se establezcan en la Ley. Ello exige que cuando el Informe-propuesta incluyese datos nuevos relevantes que, evidentemente, no fueron respondidos en el trámite de audiencia inicial. Así ocurría en el caso resuelto por la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 14 de diciembre de 2006 (Ar. 8.381), en la que faltó ese segundo trámite de alegaciones tras el Informe-propuesta, lo que produjo un error de forma grave que anulaba la Resolución administrativa de inadmisión de solicitud de entrada en el país.

En sede de contratos de las Administraciones Públicas, la STS (Sala 3ª, Sección 4ª), de 6 de abril de 2006, casa la sentencia de instancia del TSJ de Madrid, en un asunto relacionado con el contrato de alquiler de las Salinas de Torrevieja. Varias Resoluciones del Ministerio de Economía y Hacienda reinterpretaban unilateralmente algunas cláusulas oscuras del contrato, relacionadas con la forma de calcular el canon anual a pagar por la empresa arrendataria. Dicha empresa consideró que no cabe hacer una interpretación favorable a la parte que creó la oscuridad, esto es, la Administración, tal y como dispone el art. 1.288 del C.C. No obstante, el TS considera de aplicación preferente el art. 1.284, que dispone que el contrato debe interpretarse en el sentido más adecuado para que produzca efectos el contrato. De esta interpretación se deriva un nuevo cálculo del canon, superior al que venía pagando la empresa, ya que es el interés general el que demanda esa interpretación. A pesar de ello, la STS declara hacer lugar a anular el acto administrativo de solicitud de pago del nuevo canon, por faltar el Dictamen del Consejo de Estado, ordenando también se restituya a la empresa adjudicataria los daños y perjuicios derivados de la constitución del aval que se exigió en garantía de su satisfacción.

3.2.5. Expropiación forzosa

La STS (Sala 3ª, Sección 6ª), de 13 de diciembre de 2006 (Ar. 2007/314) reafirma la presunción de veracidad de la valoración realizada por el Jurado Provincial de Expropiación de Lugo y descalifica el informe pericial aportado por la parte propietaria al no contener el método de valoración usado para llegar a cuantificar los justiprecios. En el recurso de casación se casa la Sentencia impugnada con relación a la falta de pronunciamiento, por la sentencia de instancia, del valor de las construcciones y plantaciones, si bien se siguen usando los criterios del Jurado de Expropiación para concederlos.

Por otra parte, en su STS (Sala 3ª, Sección 6ª), de 5 de diciembre de 2006 (ponente Sr. Octavio Juan Herrero Pina), el TS establece que el plazo de un mes para el ejercicio del derecho de reversión que establecía la anterior redacción de la LEF en este punto, comienza a computarse desde la fecha en que la desafectación del bien fue notificada al expropiado o causaha-

biente, no desde el momento en que esa desafectación se publica en un Diario Oficial o en Edictos. En el caso de marras la notificación se hizo equivocadamente en el domicilio de otra persona, por lo que no ha lugar a declarar caducado ese plazo. Además, no procede alegar la improcedencia de la reversión conforme a la nueva redacción que la Ley de Ordenación de la Edificación llevó a cabo, en la que señala que se impediría dicha reversión por el transcurso de 10 años de afectación del inmueble al fin que motivó la expropiación o a otro de igual utilidad pública, a contar desde la efectiva terminación de la obra o establecimiento del servicio. Como quiera que no consta que se realizaran obras ni su fecha de terminación, no ha lugar a ese impedimento.

En su STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 11 de diciembre de 2006 (Ar. 2007/379), el TS declara que la determinación en vía administrativa del justiprecio de una expropiación conlleva la obligación de su consignación a favor de la expropiada, sin que el hecho de que se interpusiera un recurso contencioso-administrativo enervase esa obligación. Al no haberse consignado en su día el justiprecio, sino muchos meses después de interpuesto el recurso, y hacerlo a favor de la Administración expropiante y no de los expropiados, se llega a la conclusión de que el plazo de dos años para la retasación se computa desde la fecha en que el justiprecio debió ser consignado con libertad de acceso a los expropiados y no la fecha en que efectivamente se consignó (mucho más tarde y con imposibilidad de acceso al mismo). El TS, al estimar el recurso de casación, declara haber lugar a ejercer la acción retasacional.

3.2.6. Infracciones y sanciones

La STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 24 de mayo de 2006 (Ar. 2.376) desestima un recurso contencioso-administrativo deducido por la cadena privada de Televisión Telecinco contra un Acuerdo del Consejo de Ministros que la sancionaba por la comisión de una infracción muy grave consistente en modificar parte de la programación emitida el 14 de abril de 2004. El TS sostuvo que el cambio no fue motivado por un acontecimiento sorpresivo e inevitable, sino por puros motivos de programación, lo que es tanto como declarar su culpabilidad en el hecho y, por tanto, su responsabilidad. No ha lugar a aplicar la teoría del "error excusable de interpretación" porque la cadena había cometido la misma infracción hasta en 14 ocasiones en el año anterior. En su Fdto. Jco. 5º mantiene muy expresivamente que: "La infracción de la norma se ha cometido a sabiendas de la ilicitud de la conducta que, sin embargo, la empresa consideró preferible al cumplimiento de sus obligaciones legales", en concreto, de la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Esa misma reiteración motiva la calificación como "muy grave" de la infracción.

Son conocidos los pronunciamientos del Tribunal Supremo matizando la aplicación completa de los principios del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador. La STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 21 de febrero de 2006

(Ar. 895), desestima el recurso de casación interpuesto por "Nestlé España, S.A." contra Sentencia dictada *a quo* por la Audiencia Nacional, confirmatoria de una Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 3 de junio de 1997, por incurrir en una práctica restrictiva de la competencia consistente en haberse concertado con los ganaderos para aplicar los mismos precios en las compras de leche de vaca realizadas. En su Fdto. Jco. 3º considera que el principio acusatorio, la aportación de pruebas y la calificación de los hechos no rigen en la misma plenitud que cuando se aplican al Derecho penal. Así, el TDC acordó la aportación de nuevo material probatorio con relación a la instrucción llevada a cabo por el Servicio, calificando de manera distinta la infracción, y realizando de oficio muchas más pruebas que estimó procedentes. Además, no cabe aplicar como derecho supletorio el plazo de caducidad de 6 meses de la Ley 30/1992, alegada por la demandante, pues la naturaleza y complejidad del procedimiento ante el TDC lo hacen imposible.

Muy interesante nos ha resultado la lectura de la STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 27 de marzo de 2006 (Ar. 1.117), que desestimó el recurso de casación interpuesto por la propietaria de un Estanco situado en el pueblo de Muros contra Sentencia del TSJ de Madrid, que a su vez desestimaba el recurso contencioso interpuesto contra la desestimación del recurso administrativo ordinario interpuesto contra la sanción dictada por la Delegación del Gobierno en el Monopolio de Tabacos. El Alto Tribunal declara la procedencia de la sanción (revocación de la concesión administrativa) al existir culpa de la titular de la misma, a pesar de no hallarse presente en el momento en que la Guardia Civil se aprehendió de varias cajetillas de tabaco rubio extranjero de procedencia ilícita. Destaca el TS que es responsabilidad de la titular las infracciones cometidas por sus familiares y dependientes, que cabe la aplicación del principio de culpa in vigilando, y que las actas de la Guardia Civil hacen prueba en contrario sólo respecto de los extremos verificados (art. 137.3 Ley 30/1992).

3.2.7. Responsabilidad patrimonial

La cláusula del avance del progreso recogida en el art. 141.1 de la Ley 30/1992 determina que el particular tiene el deber de soportar los daños ocasionados por la Administración cuando no existía la posibilidad científica de evitar los daños. Así ocurrió en la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 24 de enero de 2006 (Ar. 733), en la que el TS declara no haber lugar a la casación, en un caso en que hubo contagio de Hepatitis C derivada del tratamiento del paciente con hemoderivados infectados de ese virus, en un momento (1985) en que no existían técnicas desarrolladas para detectar el virus en las donaciones de sangre. Aunque la particular considera que el tratamiento se prolongó en el tiempo y que más tarde esas técnicas fueron iniciadas, no existe constancia de la fecha del contagio, por lo que el TS se decanta por calificar como jurídicos los daños producidos.

El plazo de un año para ejercitar la acción de responsabilidad es objeto de la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 19 de diciembre de 2006 (Ar. 8.391). Según el TS ese plazo puede comenzar a computarse desde el momento en que las secuelas físicas que constituyen el daño indemnizable han quedado estabilizadas, si bien ello no obsta para que pueda solicitarse la responsabilidad antes de esa estabilización, en cuyo caso el monto solicitado deberá serlo sólo en la parte de daño producida y verificada y no por el hipotético daño de las secuelas que están por producir, o del daño moral que esas secuelas futuras habrán de tener. Para todo lo demás, el TS demora la determinación de la indemnización a la fase de ejecución de la Sentencia.

A veces el daño físico no es provocado por la tardanza en la intervención quirúrgica sino en la falta de información sobre cómo sobrellevar una enfermedad o lesión, mientras llega la ansiada operación. Éste es el caso del recurrente en la STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 21 de marzo de 2006 (Ar. 2.194) en el que, a pesar de ello el TS desestima el derecho del recurrente a la indemnización solicitada (30.000.000 Ptas.). Se trataba de un paciente que acudió a Urgencias con una pérdida de visión y que, tras ser diagnosticada como desprendimiento de retina, alega que no le informaron adecuadamente de la necesidad de inmovilización del ojo, en espera de la intervención quirúrgica. No obstante, el TS declara no haber lugar a la indemnización porque el paciente acudió al Hospital mucho más tiempo después de que se produjese al desprendimiento, lo que hacía irreversible la pérdida total de visión que finalmente le sobrevino, sin que la falta de información al paciente o la tardanza en la operación fuesen determinantes del daño.

3.2.8. Función pública

En su STS (Sala 3ª, Sección 4ª) de 19 de julio de 2006 (Ar. 7.289), el TS estima el recurso de casación interpuesto por una señorita contra Sentencia del TSJ de Madrid, que desestimó a su vez un recurso contencioso-administrativo frente a su petición de nombramiento como Intérprete Jurada del Ministerio de Asuntos Exteriores. El objeto central del asunto es la valoración realizada por el órgano administrativo encargado de seleccionar a los candidatos con relación a la memoria de fin de carrera de la demandante, que fue valorada sólo en 2 créditos. Un informe del tutor de dicha memoria considera que el valor de la misma debería haber sido, como mínimo, de 8 créditos. Lo mejor de la Sentencia es que considera que el órgano administrativo está vinculado por el precedente y que si en otras ocasiones ha valorado ese tipo de memoria con más nota siendo éstas peores, incurriría en arbitrariedad por no aplicar el mismo criterio. Se trataría de aplicar un concepto jurídico indeterminado, lo que no es discrecional para la Administración sino reglado.

Una cuestión importante en el acceso a la función pública ha sido siempre la naturaleza jurídica de las circulares internas que establecen la forma de cuantificar los méritos, o de probarlos. En la Sentencia de 21 de junio

de 2006 (Sala 3ª, Sección 7ª), del Tribunal Supremo (Ar. 5.831), estima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Foral de Navarra contra una sentencia del TSJ de dicha Comunidad, que había dado la razón a su vez al contencioso interpuesto por el Colegio Oficial de Enfermería de Navarra. El TS da la razón a la Comunidad, que estima que la Circular 7/1996 del DG del Servicio Navarro de Salud (cuyo cometido era establecer la forma de probanza de los conocimientos técnicos necesarios para que los candidatos pudiesen ser contratados como enfermeros) no tiene contenido normativo, ya que iba dirigida al ámbito interno y en nada innovaba el ordenamiento jurídico, teniendo contenido de acto organizativo.

En otro orden de cosas, en materia de transferencia de personal desde la AGE a las CC.AA., ha sido tradicional la jurisprudencia del TS a reconocer cierta discrecionalidad del Estado a la hora de establecer el personal que se transfiere y el que no. En efecto, en su STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 6 de junio de 2006 (Ar. 3.517) el TS desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un funcionario de una oficina del INEM en Sevilla contra el Real Decreto 467/2003, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma Andaluza de la gestión realizada por el INEM para constituir el SAE (Servicio Andaluz de Empleo), por no incluirle en el listado de personal transferido. El TS considera que los interesados en estos acuerdos de transferencia no tienen un derecho subjetivo a ser transferidos porque el *ius variandi* y la potestad organizatoria de la Administración permiten a ésta modificar la relación funcional en orden a su contenido, por causas sobrevenidas, sin afectar al contenido de los derechos económicos del trabajador. En este caso, la alta experiencia directiva desempeñada por el demandante se considera esencial y, a pesar de quedar adscrito finalmente a otra Área, el Estado lo mantuvo en su plantilla por considerarlo necesario para el servicio.

3.2.9. Urbanismo

El art. 244.2 del TR de la Ley del Suelo de 1992 no se vio afectado por la STC 61/1997 y se ha mantenido en vigor merced a la Disp. Derogat. Única de la Ley 6/1998, de 13 de abril. Pues bien, en la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 5 de abril de 2006 (Ar. 4.686), el TS declaró no haber lugar a la casación interpuesta contra una sentencia del TSJ del país Vasco, que le daba la razón al Ayuntamiento de Oiartzun en contra de la opinión del Consejo de Gobierno del Ejecutivo Vasco. La cuestión se cifraba en que ésta había presentado un Proyecto de Construcción de Comisaría de Policía de la Ertzaintza en su término municipal que iba en contra de las Normas Subsidiarias, ya que en el lugar de ubicación el planeamiento urbano sólo permitía 3 plantas y una altura máxima de 8 metros, mientras que el Consejo de Gobierno planteaba la construcción de 4 plantas y 12 metros de alto. El Ejecutivo vasco esgrime el citado art. 244.2 del TRLS de 1992 y el excepcional interés público que esa dotación conlleva. Sin embargo, el TS considera que el Ejecutivo no ha justificado en absoluto que la edificación de una planta más sea de un inte-

rés público excepcional o que, *sensu contrario*, la adaptación del proyecto a la legalidad urbanística supusiera una afectación de la utilidad de dicha Comisaría.

La encrucijada que forman el urbanismo y la protección del patrimonio histórico suele ser también origen de conflictos. En su STS (Sala 3ª, Sección 5ª), de 27 de septiembre de 2006 (Ar. 6663), el TS declara radicalmente nulo un artículo del planeamiento urbanístico de Gandía, porque establece una zona grafiada de "de actuación preferente" por contener restos de la muralla de la ciudad, en la cual, la protección prevista, consiste en el sometimiento de los inmuebles a un régimen de limitaciones de su propiedad hasta el día en que hayan de pasar al dominio público local, para lo cual no se impone un plazo máximo de venta o expropiación. El TS declara que sería correcto establecer que las zonas arqueológicas son dominio público, permitiendo que los propietarios de los inmuebles afectados soliciten la compra del mismo al Ayuntamiento (a modo de una especie de solicitud de expropiación) pero en el concreto caso del art. 47.1 de la Norma 11ª, la nulidad es evidente porque la indefinición del plazo de traspaso al demanio atentan contra el principio de seguridad jurídica y el derecho de propiedad.

Es conocida la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo en relación con la responsabilidad patrimonial en que incurren las Administraciones con ocasión de la modificación del planeamiento urbanístico. Para que esto sea así se precisa que se haya incumplido el plazo para la ejecución material de un sector; o que se hayan patrimonializado los derechos urbanísticos de los propietarios, a través de la aprobación del planeamiento de desarrollo. En su STS (Sala 3ª, Sección 6ª), de 27 de junio de 2006 (Ar. 4.754), el TS casa parcialmente la Sentencia de primera instancia, y ratifica que la inejecución del planeamiento de desarrollo de un sector calificado como turístico en Cullera es responsabilidad de la Administración Autonómica (que antes de que expirara el plazo de 11 años para su desarrollo declaró la constitución del parque natural de La Albufera e incluyó en la reforma del PGOU de Cullera el suelo como no urbanizable). Pero, mientras que la Sentencia *a quo* declaraba el derecho a una indemnización entre la diferencia de valor existente entre el suelo considerado como urbano y el mismo suelo considerado como no urbanizable, el TS considera que los propietarios sólo tenían una expectativa de derecho y nunca vieron patrimonializado su derecho a la ejecución del plan parcial, por lo que sólo pueden ser indemnizados por el daño emergente ocasionado.

3.2.10. Bienes de las Administraciones Públicas

Resulta relativamente frecuente que las Administraciones eviten otorgar concesiones sobre el dominio público y las sustituyan por autorizaciones que prorrogan indebidamente, en lo que puede calificarse, posiblemente, de fraude de Ley. Éste es el caso de la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 12 de julio de 2006 (Ar. 4.640), en la que se desestima, con imposición de cos-

tas, el recurso de casación presentado por la Autoridad Portuaria de Vigo contra Sentencia del TSJ de Galicia, que dio la razón a una mercantil que disfrutaba de una autorización administrativa para la ocupación y uso de una nave industrial, que destinaría a almacenamiento de mercancías para el aprovisionamiento de buques. En el caso se daba el extremo, además, de que la Autoridad Portuaria había consentido e incluso exigido a la empresa que realizara obras fijas de acondicionamiento de la nave, como la instalación de estanques de frío, y que, además, había mediado un acuerdo verbal entre ambas partes para convertir la autorización en concesión, cosa que no hizo en este particular y que sí hizo con otras empresas.

La STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 19 de septiembre de 2006 (Ar. 7.424) da la razón a la Consejería de Presidencia de Castilla y León y al municipio avileño de Hoyocasero frente a las pretensiones del municipio de Navalacruz, que consideraba que el deslinde aprobado por aquélla no se ajustaba a la verdad, ya que dejaba en el término de Hoyocasero una finca de su propiedad. El TS acoge los fundamentos de la sentencia de instancia, del TSJ de Castilla y León, sede de Valladolid, cuando dice que los actos de deslinde de términos municipales no determinan la titularidad de los terrenos y que, además, la finca titularidad del municipio de Navalacruz es de naturaleza patrimonial, por tanto no es dominio público y puede estar perfectamente en otro término municipal (lo que no hubiese sido posible si se hubiera tratado de una finca comunal). Impone costas a la recurrente.

El deslinde de costas también suele ser una fuente de conflictos permanente. En Andalucía occidental es bien conocida la zona de Isla Canela como un centro de interés turístico nacional, debido a su belleza natural, la cercanía de Portugal y sus largas y profundas playas, conformadas durante miles de años con los aportes de la desembocadura del Guadiana. Pues bien, en su STS (Sala 3ª, sección 6ª) de 29 de noviembre de 2006 (ponente Sr. Agustín Puente Prieto), el TS declara no haber lugar a la petición de responsabilidad patrimonial realizada por la mercantil "Sociedad Isla Canela S.A." como consecuencia de la suspensión de las licencias de obras provocadas por el nuevo deslinde aprobado en la zona marítimo-terrestre de este centro turístico, que ha aumentado la zona de dominio público a costa de la propiedad privada de la empresa. El deslinde de costas se configura como un deber jurídico de la Administración del Estado cuando acaezcan circunstancias que modifiquen el deslinde previamente realizado. En este caso, los temporales sufridos los últimos años, la construcción de espigones y el calentamiento global del planeta ha hecho retroceder la zona de dominio público, y ello obliga también a la empresa a soportar el nuevo deslinde y sus consecuencias, haciendo que los daños sufridos puedan calificarse como jurídicos.

3.2.11. Medio Ambiente

Un elemento clásico de fricción entre el desarrollo y el medio ambiente lo constituyen los conflictos que se suscitan con ocasión de la constitución

de un espacio natural. En la STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 4 de noviembre de 2006 (Ar. 7.831), el TS desestima un recurso de casación interpuesto por una empresa dedicada a la realización de excursiones en dromedario por la Reserva Natural Especial de las Dunas de Maspalomas, en Canarias. La aprobación del Plan Director de esa Reserva impide a dicha empresa seguir realizando su actividad, ya que, al carecer de licencia municipal, no tiene derechos adquiridos sobre la declaración de la Reserva Natural y su posterior preservación por el Plan Director. Y ello también, porque esa empresa se encuentra ubicada en la zona más sensible del área, la zona de uso restringido, que, aunque podría soportar el paso de los camélidos, no lo podría hacer con el paso de excursionistas que van y vienen de sus instalaciones. La sentencia deja el campo abierto a un posible traslado de la actividad a otra zona menos vulnerable dentro del espacio protegido.

Por todos es conocida la tristísima catástrofe ambiental que en la cuenca del Río Guadiamar produjo la rotura de la balsa de decantación mineral de la empresa Boliden-Apirsa. Hacemos mención ahora del penúltimo recurso de casación interpuesto contra las actuaciones extraordinarias llevadas a cabo por la Junta de Andalucía para intentar paliar los enormes efectos lesivos de aquella inmensa contaminación. En su STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 18 de octubre de 2006 (ponente Sr. Agustín Puente Prieto), el TS vuelve a darle la razón a la Administración Autónoma en relación con algunas medidas que siguieron a la declaración del Corredor Verde del Guadiamar, a saber, de expropiación forzosa urgente de terrenos contaminados por el vertido. Los argumentos de la demandante no eran pocos ni infundados, y se centran en la posible inconstitucionalidad de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de la Junta, la Ley 11/1998, por incluir artículos no relacionados con la actividad económica ni presupuestaria de la CAA. El TS declara que, en concreto, el art. 13 de dicha Ley, al declarar la utilidad pública de las medidas paliativas de la Junta, amparaba la urgente expropiación y ocupación de los terrenos contaminados de las empresas recurrentes Explotaciones Casaquemada y Herrería La Mayor y también la concesión de un crédito extraordinario al efecto (por Ley 3/1998), cuestiones ambas relacionadas con la actividad económica necesaria para corregir la catástrofe. La declaración de la rotura como catástrofe ambiental es usada también por el TS para denegar la aplicación a dichas medidas, incluida la propia declaración y constitución del Corredor Verde, de las leyes de impacto ambiental, de ordenación del territorio o urbanísticas, pues mientras que la aplicación de dichas normas tratar de evitar un daño, la actuación de la Junta iba dirigida a corregir un daño ya presente.

La obligación de dación de información ambiental por parte de las Administraciones Públicas se ha constituido en un elemento de control de la contaminación de creciente importancia. En su STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 4 de abril de 2006 (Ar. 4.467), el TS casa la Sentencia del TSJ de Madrid, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Ecologista AEDENAT de Madrid. Esta Asociación había solicitado

al Ayuntamiento de la capital información mensual y periódica sobre las emisiones de la planta incineradora de residuos urbanos de Valdemingómez, que había sido denegada por ser genérica, abusiva y futura. El TS declara que el art. 3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, no amparaba esa denegación, porque esa petición no se refiere una información genérica, sino muy concreta. El hecho de que esa información sea periódica y futura tampoco la hace genérica, pues está bien delimitada en la planta mencionada. La Ley 38/1995, derogada por la actual Ley 27/2006, de 18 de julio, sigue manteniendo la posibilidad de denegar la solicitud de información cuando sea excesivamente general (art. 13.1, c), pero obliga de manera novedosa a la Administración a ayudar al solicitante a corregir la generalidad de su solicitud, e incluso a ayudarle a su concreción (art. 10.2, a).

3.2.12. Derecho administrativo económico

En su STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 6 de noviembre de 2006 (Ar. 8.225), la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo estima un recurso de casación interpuesto por la empresa "Indra Sistemas, S.A.", casando la Sentencia de la Audiencia Nacional de primera instancia y, de paso, anulando una Resolución del TEAC de 26 de marzo de 1998, que confirmaba la Resolución previa del Jefe del Departamento de Recaudación de la AEAT. En esencia, la empresa solicitó a la AEAT la compensación de las deudas tributarias que tenía con una serie de créditos pendientes de cobro de ésta misma. La solicitud se hizo el último día del período de ingreso voluntario de las deudas tributarias. Luego la AEAT, sin responder a esa solicitud, ingresó en la cuenta bancaria de la empresa los créditos pendientes, a lo que siguió una Resolución tardía denegatoria de su solicitud de compensación (17 meses después), tras lo cual, la empresa ingresa las deudas tributarias. El TS, en contra de la sentencia *a quo* y de la Resolución del TEAC estima que los intereses de demora a pagar por la empresa Indra no se devengaron desde el último día de ingreso de la deuda tributaria hasta la fecha de denegación de la solicitud de compensación sino desde cada una de las fechas de cobro de los pagos realizados por la AEAT hasta la fecha de ingreso de las cantidades adeudadas, porque "no puede imputarse mora alguna al administrado por el período de tiempo que exceda del plazo máximo que la Administración dispone para resolver, puesto que el administrado no soporta los perjuicios que dimanen de una deficiente actividad administrativa.". El TS condena además a la Administración a indemnizar los costes del mantenimiento del aval bancario y condena en costas a la AEAT.

La legitimación para recurrir ante el TEAC en recurso extraordinario de revisión viene recogida en el artículo 127 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas, aprobado por el Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, que señala, respecto a la legitimación para promover el recurso extraordinario de revisión, que se estará a lo

dispuesto en el artículo 120 de este Reglamento, en el que se establece que, 1, estarán legitimados para recurrir en alzada los interesados, los Directores Generales del Ministerio de Economía y Hacienda o los Directores de Departamento de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de quienes dependa orgánica o funcionalmente la oficina que haya dictado el acto recurrido... y los Interventores Territoriales de la Administración del Estado, así como los órganos superiores de las Comunidades Autónomas. En la STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 28 de septiembre de 2006 (Ar. 6.881), el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Autoridad Portuaria de Almería, por carecer de legitimación para discutir en sede judicial las decisiones del TEAC, tanto más cuanto que ese recurso extraordinario de revisión no debió interponerse, ya que el TEAC advirtió reiteradamente a la Autoridad Portuaria de que debía interponer recurso contencioso-administrativo para evitar la firmeza de sus Resoluciones, a pesar de que no tienen a estos efectos la condición de interesados para interponer recursos los órganos de la administración General del Estado, de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado, de los Organismos Autónomos y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado y las Corporaciones de Derecho Público, aun con personalidad jurídica propia.

A veces es posible obtener la suspensión de la ejecución de liquidaciones tributarias sin necesidad de aportar avales o garantías. Así ocurrió en el caso que resuelve la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia (Sección 2ª) de 26 de abril de 2006 (Ar. 6.761), pues la empresa "Grand Tibidabo, S.A." logró demostrar ante la Audiencia Nacional, y después así lo ratifica el TS, que de la ejecución de esas liquidaciones se derivaban perjuicios irreparables para la misma, y que, en parte, esos perjuicios de falta de liquidez eran también los causantes de la imposibilidad de prestar caución o garantía. Aplicando régimen normativo de suspensión de la ejecución contenido en los artículos 22 del Real Decreto Legislativo 2795/1980, en redacción dada por Ley 25/1995, de 20 de julio y 74 y 77 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, se admite la posibilidad de concesión de la suspensión sin necesidad de prestación de garantías cuando la ejecución pudiera ocasionar daños de imposible o difícil reparación.

3.2.13. Cuestiones sociales

Para concluir, traemos a colación una llamativa sentencia que resuelve un asunto de honda preocupación social, cual es la distinción entre centros o consultas privadas sanitarias de las parasanitarias.

La STS (Sala 3ª, Sección 4ª) de 15 de diciembre de 2006 (ponente Sr. Santiago Martínez-Vares García) revela cómo en los últimos tiempos han proliferado establecimientos privados de médicos que profesan prácticas

de tipo parasanitario, como los dedicados a la naturopatía, la homeopatía, la herboristería o la iridología (o estudio del iris iluminado con una fuente de luz) que acaban realizando intrusiones en el ámbito puramente sanitario o médico. En el caso de la Sentencia mencionada un Señor de nacionalidad china realiza acupuntura, tratamientos de neurología, traumatismos, etc., que requieren de un instrumental médico clásico que debe ser esterilizado, lo que conlleva la exigencia de obtención de licencia sanitaria de la Comunidad Autónoma, de la que carecía. El cierre del establecimiento se entiende por el TS como la consecuencia lógica de esa falta de licencia, medida cautelar no sancionadora mientras se obtiene la misma o definitivamente se clausura la actividad con posible imposición de una sanción posterior.

RESUMEN

Se presenta en el siguiente trabajo un resumen de las leyes más importantes aprobadas en el año 2006 en el Parlamento estatal y en la Asamblea legislativa autonómica andaluza. Asimismo, se deja constancia de las sentencias más relevantes del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recaídas en asuntos administrativos durante el mismo año.

PALABRAS CLAVE

Legislación estatal 2006, legislación andaluza 2006, jurisprudencia Tribunal Constitucional 2006, jurisprudencia Tribunal Supremo 2006

ABSTRACT

This research is going to deal with some of the most important Acts passed by Spanish and Andalusian Parliaments in 2006; also, comments on the most relevant Sentences passed by Tribunal Constitucional and Tribunal Supremo are presented as a sum up.

KEY WORDS

Spanish and Andalusian Legislation in 2006; Tribunal Constitucional and Tribunal Supremo case-law in 2006.