

**INFORME
SOBRE ACTUALIZACIÓN
DE LAS TRANSFERENCIAS
PENDIENTES
A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DEL PAÍS VASCO**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA PUBLIKO
ETA AUTOGOBERNU SAILA

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

INFORME SOBRE ACTUALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PENDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

GOBERNANTZA PUBLIKO
ETA AUTOGOBERNU SAILA

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2017

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la red *Bibliotekak* del Gobierno Vasco: <http://www.bibliotekak.euskadi.eus/WebOpac>

Edición

1.ª octubre 2017

Tirada

85 ejemplares

©

Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno

Internet

www.euskadi.eus

Edita

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 • 01010 - Vitoria-Gasteiz

Maquetación

ekipoPO

Depósito Legal

VI 617-2017

Índice

INFORME SOBRE ACTUALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PENDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.....	3
---	---

ANEXO I ACTUALIZACIÓN DEL CATÁLOGO DE TRASPASOS DE MATERIAS RECOGIDAS EN EL ESTATUTO DE GERNIKA AÚN NO TRANSFERIDAS

INFORME SOBRE ACTUALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PENDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 2017.....	15
Introducción	15
RELACIÓN DE TRANSFERENCIAS EFECTUADAS DESDE 1994 HASTA 2011	19
Año 1994	19
Año 1996	20
Año 1998	21
Año 1999	21
Año 2009	21
Año 2010	22
Año 2011	22
NUEVAS PROPUESTAS DE TRASPASOS SURGIDAS TRAS LA ACTUALIZACIÓN DE LAS FICHAS DEL INFORME ZUBIA.....	25
Inspección de trabajo y seguridad social (ampliación)	25
Asignación ISBN e ISNN (ampliación)	25
Seguro escolar	25
Inmigración.....	25
Ordenación y gestión del litoral	25
Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos	25
ACTUALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PENDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	27
Área 1. Desarrollo Económico e Infraestructuras	29

Ficha 1: Autopistas en régimen de concesión (ap-1 y ap-68) (ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras)....	29
Ficha 2: Aeropuertos.....	33
Ficha 3: Puertos de interés general	37
Ficha 4: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX). Ampliación transferencia en investigación y desarrollo científico y técnico e innovación (Decreto 2/2009, de 13 de enero)	42
Ficha 5: Ferrocarriles.....	45
Ficha 6: Transporte por carretera	50
Ficha 7: Salvamento marítimo	58
Ficha 8: Administración institucional. Apoyo a las Pymes y programas innovación tecnológica	62
Ficha 9: Hidrocarburos (ampliación de servicios y funciones traspasados por Decreto 78/1981, de 6 de julio, en materia de Industria, Energía y Minas. Real Decreto 1255/1981, de 8 de mayo)...	66
Área 2. Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	69
Ficha 10: Organización y Orientación del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos (ampliación del Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Sector Pesquero)	69
Ficha 11: Inspección pesquera	72
Ficha 12: Seguros agrarios	76
Área 3. Empleo y Políticas Sociales.....	81
Ficha 13: Prestaciones por desempleo	81
Ficha 14: Inmigración.....	84
Área 4. Medio Ambiente	87
Ficha 15: Ordenación y gestión del litoral	87
Área 5. Hacienda y Economía	91
Ficha 16: Crédito y Banca.....	91
Ficha 17: Seguros.....	95
Ficha 18: Sector público del Estado.....	100

Ficha 19: Crédito Oficial.....	103
Ficha 20: Mercado de Valores.....	105
Área 6. Educación.....	111
Ficha 21: Expedición, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias (ampliación de funciones y servicios en materia de enseñanza).....	111
Área 7. Salud.....	113
Ficha 22: Legislación sobre productos farmacéuticos.....	113
Ficha 23: Seguro escolar.....	116
Área 8. Turismo.....	119
Ficha 24: Paradores de turismo.....	119
Área 9. Cultura y Política Lingüística.....	121
Ficha 25: Fondo de Protección a la Cinematografía.....	121
Ficha 26: Asignación ISBN e ISNN. Ampliación del Decreto 44/1981, de 23 de Marzo, sobre traspaso de servicios en materia de Fundaciones, y Asociaciones Culturales, Libros y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Socio-Cultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes (RD 3069/1980, de 26 de septiembre).....	123
Área 10. Seguridad.....	129
Ficha 27: Meteorología.....	129
Ficha 28: Expedición de permisos de circulación y matriculación de vehículos. Ampliación de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos por Decreto 4/1983, de 17 de enero.....	132
Ficha 29: Servicios privados de seguridad.....	134
Ficha 30: Régimen Electoral Municipal.....	138
Área 11. Trabajo y Justicia.....	143
Ficha 31: Sistema Penitenciario.....	143
Ficha 32: Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ampliación).....	146
Ficha 33: Instituto Nacional de la Seguridad Social.....	149
Ficha 34: Instituto Social de la Marina.....	152
Ficha 35: Gestión del régimen económico de la Seguridad Social.....	155
Ficha 36: Fondo de Garantía Salarial.....	159
Ficha 37: Centros de investigación y asistencia técnica.....	162

ANEXO II
EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE DECISIÓN EN LOS ÁMBITOS
QUE SE RELACIONAN Y ANÁLISIS DE LOS LÍMITES EXISTENTES
PARA ESTABLECER POLÍTICAS PÚBLICAS, DESDE LA NORMATIVA
BÁSICA HASTA LA DE EJECUCIÓN

INFORME DEL GOBIERNO VASCO, SOLICITADO POR LA PONENCIA DEL PARLAMENTO VASCO PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO DE EUSKADI, SOBRE ALCANCE EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES VASCAS:	171
Introducción	171
ESQUEMA DEL PRESENTE INFORME: ÁMBITO DE ANÁLISIS - RESPUESTA A LAS PREGUNTAS	173
Ámbito de análisis	173
RESPUESTA A LAS PREGUNTAS	177
1. Régimen de Relaciones Laborales y Empleo	177
1.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	177
1.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	177
1.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	178
1.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	178
2. Sistema de Protección Integral y Social.....	181
2.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	181
2.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	181
2.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	183
2.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	184
3. Finanzas Públicas y Hacienda	185
3.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	185
3.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	185

3.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	186
3.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	187
4. Finanzas Privadas	190
4.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	190
4.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	190
4.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	190
4.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	191
5. Sector Primario	194
5.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	194
5.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	194
5.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	194
5.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	195
6. Régimen Energético.....	197
6.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	197
6.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	197
6.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	197
6.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	198
7. Educación y Universidad	200
7.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	200

7.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	200
7.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	203
7.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	205
8. Régimen Lingüístico.....	208
8.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	208
8.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	208
8.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	209
8.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	209
9. Profundización en la Democracia: Políticas Participativas	210
9.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	210
9.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	210
9.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	210
9.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	214
10. Sistema Propio de Justicia.....	215
10.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?.....	215
10.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?	215
10.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?.....	215
10.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?.....	216

CERTIFICO:

Que el Gobierno Vasco, en sesión celebrada el día 19 de septiembre de 2017 adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

ACUERDO POR EL QUE SE REMITEN AL PARLAMENTO VASCO LOS INFORMES SOLICITADOS AL GOBIERNO VASCO POR LA «PONENCIA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO DE EUSKADI».

Por la «Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi» se solicitó al Gobierno Vasco en 2017 la remisión de sendos informes.

En cumplimiento de dicha solicitud, el Consejo de Gobierno adopta el siguiente.

ACUERDO:

Aprobar y remitir a la Ponencia del Parlamento Vasco para la actualización del autogobierno de Euskadi, los siguientes informes solicitados, que se anexan al presente Acuerdo:

Anexo I.- Actualización del catálogo de traspasos de materias recogidas en el Estatuto de Gernika aún no transferidas.

Anexo II.- Evaluación de la capacidad de decisión en los ámbitos que se relacionan y análisis de los límites existentes para establecer políticas públicas, desde la normativa básica hasta la de ejecución.

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, expido la presente certificación en Vitoria-Gasteiz, a 21 de septiembre de 2017.

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

ANEXO I

ACTUALIZACIÓN DEL CATÁLOGO DE TRASPASOS DE MATERIAS RECOGIDAS EN EL ESTATUTO DE GERNIKA AÚN NO TRANSFERIDAS

INFORME SOBRE ACTUALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PENDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 2017

INTRODUCCIÓN

El informe sobre desarrollo estatutario aprobado por el Parlamento Vasco el 1/07/1993 y publicado en el BOPV 9/07/1993, reunía las fichas de las transferencias pendientes de realizar entre el Estado y la CAPV que a la fecha de su realización se consideraban necesarias para completar el texto estatutario (conocido como informe Zubia).

En dicho informe se relacionaba un listado con 54 fichas que respondían a 54 traspasos pendientes de realizar en la fecha de aprobación del Informe agrupados en 12 áreas homogéneas de acción administrativa recogidas en el EAPV. Se realizaba, por tanto, la identificación de transferencias pendientes, concretando el quantum de autonomía pendiente por desarrollar.

Estas áreas se concretaron como sigue:

- Área 1 Transportes y Obras Públicas
- Área 2 Medio Ambiente y Ecología
- Área 3 Sanidad, Servicios Sociales y Asistenciales
- Área 4 Seguridad Pública, Procesos Electorales y Medios de Comunicación
- Área 5 Industria, Energía, Minas e Investigación Científica y Técnica
- Área 6 Justicia
- Área 7 Cultura y Turismo
- Área 8 Educación
- Área 9 Trabajo y Seguridad Social
- Área 10 Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
- Área 11 Corporaciones de Derecho Público
- Área 12 Económico-Financiera

Con posterioridad, el Gobierno Vasco aprobó el denominado «Informe de Prioridades», comunicado y valorado positivamente por el Parlamento Vasco el 20/10/1995. En el informe de Prioridades se señalaban un total de 9 traspasos efectuados entre la aprobación del informe Zubia y el citado informe. Asimismo, se hizo un señalamiento de prioridades de negociación con una ordenación preferencial de las transferencias pendientes señaladas en el Informe Zubia. La identificación de las áreas prioritarias fue la siguiente:

- Trabajo y Seguridad Social:
 - Formación Profesional Ocupacional.
 - Promoción y gestión de empleo.
 - Regulación de empleo.

- Infraestructuras:
 - Autopistas en régimen de concesión.
 - Aeropuertos.
 - Puertos de interés general.

- Económico-Financiera:
 - Crédito y banca.
 - Seguros.
 - Mercado de valores

- Justicia.
 - Personal al servicio de la Administración de Justicia.
 - Centros Penitenciarios.

- Educación e Investigación.
 - Investigación científica y técnica.

- Industria.
 - Sector público del Estado.

- Otras prioridades:
 - Transporte mecánico por carretera.
 - FORPPA y SENPA.
 - Área de medio ambiente, comprensiva de las transferencias relativas a: Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; Medio ambiente y Vertidos en aguas territoriales.
 - Elecciones Municipales.
 - Asistencia sanitaria y servicios sociales prestados por el ISM.

Desde la comunicación al Parlamento Vasco de ese «Informe de Prioridades» y su consiguiente «valoración positiva» por el Pleno del Parlamento (en sesión celebrada el 20 de octubre de 1995), los avances producidos y las consecuencias en el terreno de la asunción de nuevas transferencias requirió de la actualización en el año 2001 del informe de Prioridades.

En concreto, hasta principios del año 2001, se habían asumido 9 nuevas transferencias, quedando, todavía, pendientes de transferencia los títulos competenciales contenidos en el Estatuto de Gernika en relación a 37 materias, de las cuales se consideraban cualitativamente como más importantes las siguientes:

- Materia socio-laboral (Seguridad Social e INEM): Artículos 12.2, 18 y Disposición Transitoria 5ª.
- Puertos y Aeropuertos: Artículo 12.8.
- Ferrocarriles: Artículo 10.32 (competencia exclusiva).
- Autopistas en régimen de concesión: Artículo 10.34.
- Crédito y Banca, Seguros y Crédito oficial: Artículo 11.2.a.
- Régimen minero-energético (Hidrocarburos): Artículo 11.2.c.
- Investigación Científica y Técnica: Artículo 10.16.
- Centros penitenciarios: Artículos 10.14 y 12.1.

En el programa de Gobierno de la XI Legislatura «Euskadi 2020» (2016-2020), se contempla dentro del Eje IV. «Más y mejor autogobierno» que el Gobierno Vasco a solicitud de la Ponencia de Autogobierno constituida en

el Parlamento Vasco enviará a la Cámara una propuesta que actualice el catálogo de traspasos aún sin realizar y que refleje, de manera detallada, el quantum de autogobierno formal y legalmente reconocido a Euskadi pero todavía pendiente de materialización, para que pueda darse por completado el Estatuto de Gernika.

El Parlamento Vasco ha comunicado al Gobierno Vasco que la ponencia para la actualización del autogobierno de Euskadi ha acordado solicitar al Gobierno Vasco la remisión de un Informe de «Actualización del catálogo de traspasos de materias recogidas en el Estatuto de Gernika aún no transferidas».

A la hora de elaborar el presente informe de actualización de las transferencias pendientes a 2017 se ha seguido un método de trabajo sencillo que muestre claramente el dinamismo que afecta al desarrollo estatutario. Nada sorprende esta evidencia ya que nunca la materialización de las transferencias pendientes se correspondió con una foto estática.

Por un lado, el cambio fáctico de las realidades jurídico-económicas junto con los movimientos políticos en las sucesivas legislaturas y por otro, las modificaciones constantes de la normativa estatal así como la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional son factores que condicionan, en positivo y en negativo, el proceso transferencial.

Estos factores, sobre todo los dos últimos, se han tenido en cuenta de forma singular en el presente informe ya que se considera que son elementos imprescindibles para entender el presente y futuro del desarrollo estatutario en la vertiente relativa a la evolución de las transferencias.

En primer lugar se presenta el listado de traspasos realizados desde 1994 hasta 2011¹, fecha en la que se ha producido la última transferencia al País Vasco. Así se desglosan los 35 traspasos realizados en esos 18 años, de los cuales algunos responden parcialmente a algunas de las fichas contenidas en el Informe Zubia así como a traspasos no contemplados singularmente en el mismo. Se constata que se ha producido la materialización de traspasos en materias de gran importancia y, en algunos casos, dotados de una singularidad derivada del texto estatutario y de la implicación del régimen del Concierto en la valoración económica de aquellos.

Baste citar en este sentido, el traspaso de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia, la transferencia parcial de las autopistas en régimen de concesión, el traspaso de funciones en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación, o más recientemente el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal así como el relativo a la Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por otra parte, se relacionan 6 nuevas propuestas en temas no contemplados hasta la fecha como fichas independientes. Si bien algunos tienen cabida en traspasos anteriores que lo fueron de forma parcial y que ahora se presentan como ampliación de aquellos, otros responden a nuevas realidades. En el presente informe vienen a integrarse en el listado de transferencias pendientes. Así se han visibilizado como ampliaciones y nuevas propuestas funciones relativas a la asignación del ISBN e ISSN, o servicios relacionados con la inmigración.

En último lugar, se presenta el listado actualizado de las transferencias pendientes, agrupado en 11 áreas, y cuya numeración, lógicamente, ya no se corresponde con la establecida en el informe Zubia; listado con fichas y que es, sin ningún género de dudas, un referente de mínimos que no puede impedir que sean requeridos otros traspasos añadidos o de diferente contenido.

En cuanto al método de trabajo seguido para la elaboración del presente Informe, se ha partido de los informes de 1993 (informe Zubia) y 1995 (informe Prioridades) y de la actualización de este último en 2001, teniendo en cuenta lo máximo posible las interpretaciones y las posiciones que en ellos se reflejan, sin que ello haya impedido que, como se ha dicho antes, el Informe recoja en su análisis fichas y materias que han sufrido una mutación definitiva o, al menos, sustancial.

¹Se contemplan, por tanto, los traspasos que ya se reflejaban en el informe de prioridades actualizado a 2001.

El trabajo se ha contrastado con los departamentos sectoriales interesados así como con el departamento de Hacienda y Economía, recogándose las aportaciones y observaciones que se han ido realizando.

Seguido este proceso, la propuesta de Informe ha quedado redactada para su elevación y consideración por el Consejo de Gobierno, como paso previo para su remisión al Parlamento Vasco.

El contenido básico de cada ficha que conforma el cuerpo principal de este trabajo, viene guiada por una gran similitud formal al que se realizó en el informe Zubia. Se ha intentado respetar los apartados que se tuvieron en cuenta en dicho Informe, si bien con una actualización completa de todos y cada uno de ellos.

En este sentido, la descripción del objeto de cada traspaso se ha puesto al día de una forma acorde con la situación real de cada materia, explicitando de una forma ejemplificativa las funciones y servicios a transferir para comunicar una imagen más inteligible de cada traspaso.

Por otra parte, se ha tenido especial interés en plasmar las referencias normativas que regulan cada materia así como la doctrina constitucional que, de forma principal, ha sido conformada alrededor de las competencias en lo que a su distribución competencial se refiere. En este apartado se ha concretado el contenido esencial de tal doctrina constitucional lo que permite una rápida percepción de cómo se ha modelado por el Tribunal Constitucional el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias referidas, visualizándose, en algunos casos, la progresión de tal doctrina.

En último lugar, y bajo el epígrafe de «valoración» se ha realizado una experta reflexión que parte, en muchos casos, de los antecedentes observados y evalúa la acción tanto de la normativa europea y estatal sobre la materia como la incidencia de la doctrina dictada por el Tribunal Constitucional, trabando una conclusión que, en la mayor parte de las fichas —no en todas, es favorable al traspaso relacionado.

Ello, sin embargo, no supone que se concreten los términos de los traspasos ya que los contenidos singulares de cada transferencia, con su desglose de servicios y funciones afectadas, son, y así deben ser, objeto de un proceso individualizado cuya culminación se negociará en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias.

RELACIÓN DE TRANSFERENCIAS EFECTUADAS DESDE 1994 HASTA 2011

AÑO 1994

Decreto 290/1994, de 12 de Julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de Mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Enseñanzas Náutico-Deportivas y Subacuático-Deportivas. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1544/1994, de 8 de Julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Enseñanzas Náutico-Deportivas y Subacuático-Deportivas. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 291/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Calificación y Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1545/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Calificación y Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 292/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Enseñanzas Superiores de la Marina Civil. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1546/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Enseñanzas Superiores de Marina Civil. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 293/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Colegios Oficiales o Profesionales. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1547/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Colegios Profesionales. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 294/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Estiba y Desestiba en Puertos no clasificados de interés general. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1548/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Estiba y Desestiba en Puertos no clasificados de interés general. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 295/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Instalaciones Radiactivas de Segunda y Tercera Categoría. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1549/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Instalaciones Radiactivas de Segunda y Tercera Categoría. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 296/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Radiodifusión. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1550/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Radiodifusión. (BOE 174 de 22/7/94.)

Decreto 297/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos. (BOPV 140 de 22/7/94.)

Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos. (BOE 174 de 22/7/94; 183 de 2/8/94 (corrección de errores).)

Decreto 457/1994, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 2 de noviembre de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Defensa contra Fraudes y Calidad Agroalimentaria. (BOPV 234 de 12/12/94.)

Real Decreto 2231/1994, de 18 de noviembre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Fraudes y Calidad Agroalimentaria. (BOE 295 de 10/12/94; 15 de 18/1/95 (corrección de errores).)

AÑO 1996

Decreto 59/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 16 de febrero de 1996, sobre ampliación de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia. (BOPV 65 de 1/4/96.)

Real Decreto 410/1996, de 1 de marzo, sobre ampliación de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia. (BOE 88 de 11/4/96.)

Decreto 61/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 21 de febrero de 1996, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Agricultura. (BOPV 65 de 1/4/96.)

Real Decreto 512/1996, de 15 de marzo, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Agricultura. (BOE 88 de 11/4/96.)

Decreto 60/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 16 de febrero de 1996, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. (BOPV 65, de 1/4/96.)

Real Decreto 514/1996, de 15 de marzo, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. (BOE 89 de 12/4/96.)

Decreto 217/1996, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 29 de julio de 1996, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM). (BOPV 167 de 31/8/96.)

Real Decreto 1946/1996, de 23 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM). (BOE 221 de 31/8/96.)

Decreto 216/1996, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 29 de julio de 1996, sobre traspasos de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de medio ambiente y vertidos. (BOPV 167 de 31/8/96.)

Real Decreto 1947/1996, de 23 de agosto, sobre traspasos de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de medio ambiente y vertidos. (BOE 221 de 31/8/96.)

Decreto 215/1996, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 29 de julio de 1996, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanzas. (BOPV 167 de 31/8/96.)

Real Decreto 1948/1996, de 23 de agosto, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanzas. (BOE 221 de 31/8/96.)

AÑO 1998

Decreto 80/1998, de 27 de abril, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias de 11 de marzo de 1998, sobre traspaso de las funciones y servicios en materia de Asistencia Servicios Sociales prestando por el Instituto Social de la Marina (ISM). (BOPV 83 DE 7/5/98).

Real Decreto 558/1998, de 2 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicio de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM). (BOE 109 de 7/5/98).

Decreto 79/1998, de 27 de abril, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 11 de marzo de 1998, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Mediadores de Seguros. (BOPV 83 DE 7/5/98).

Real Decreto 559/1998, de 2 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Mediadores de Seguros. (BOE 109 de 7/5/98).

AÑO 1999

Decreto 433/1999, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 15 de noviembre de 1999, sobre traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Carreteras (BOPV 248 de 29/12/99).

Real Decreto 1837/1999, de 3 de diciembre, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Carreteras. (BOE 311 de 29/12/99).

AÑO 2009

Decreto 2/2009, de 13 de enero, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 11 de diciembre de 2008, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación. (BOPV 19/01/2009)

Real Decreto 3/2009, de 9 de enero, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de investigación y desarrollo científico y técnico, e innovación. (BOE 19/01/2009)

Decreto 1/2009, de 13 de enero, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 11 de diciembre de 2008, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. (Juzgado de Oiartzun) (BOPV 19/01/2009)

Real Decreto 2/2009, de 9 de enero, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. (Juzgado de Oiartzun) (BOE 19/01/2009)

AÑO 2010

Decreto 289/2010, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos establecidos por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal.

Decreto 288/2010, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo, en los términos establecidos por el Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre.

Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo.

AÑO 2011

Decreto 134/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por los Reales Decretos 2808/1980 y 3195/1980, de 26 de septiembre y 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria (maestros de instituciones penitenciarias).

Real Decreto 891/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado, traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco, por los Reales Decretos 2808/1980 y 3195/1980, de 26 de septiembre y 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria (maestros en instituciones penitenciarias).

Decreto 133/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado

traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por los Reales Decretos 2808/1980 y 3195/1980, de 26 de septiembre y 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria (profesorado de religión).

Real Decreto 892/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por los Reales Decretos 2808/1980 y 3195/1980, de 26 de septiembre y 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria (profesorado de religión).

Decreto 135/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias).

Corregida por CORRECCIÓN DE ERRORES del Decreto 135/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias).

Real Decreto 893/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias).

Decreto 138/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la inspección de trabajo y seguridad social.

Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Decreto 140/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de sanidad penitenciaria.

Real Decreto 894/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de sanidad penitenciaria.

Decreto 141/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de servicios de la Administración General del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3069/1980, de 28 de septiembre, en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual.

Real Decreto 896/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de servicios de la Administración General del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3069/1980, de 28 de septiembre, en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual.

Decreto 142/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3069/1980, de 28 de septiembre, en materia de gestión de archivos de titularidad estatal.

Corregida por CORRECCIÓN DE ERRORES del Decreto 142/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011, de la Comisión Mixta de Transferencias, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3069/1980, de 28 de septiembre, en materia de gestión de archivos de titularidad estatal.

Real Decreto 897/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración General del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3069/1980, de 28 de septiembre, en materia de gestión de archivos de titularidad estatal.

Decreto 136/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3391/1981, de 29 de diciembre, en materia de enseñanzas náutico-pesqueras y por el Real Decreto 1544/1994, de 8 de julio, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, así como de traspaso de funciones y servicios en materia de buceo.

Real Decreto 898/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de las funciones y servicios traspasados por el Real Decreto 3391/1981, de 29 de diciembre, en materia de enseñanzas náutico-pesqueras, y por el Real Decreto 1544/1994, de 8 de julio, en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, así como de traspaso de funciones y servicios en materia de buceo profesional a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Decreto 139/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 812/1985, de 8 de mayo, en materia de expedientes de regulación de empleo.

Real Decreto 899/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de expedientes de regulación de empleo.

Decreto 137/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de transporte marítimo.

Real Decreto 900/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de transporte marítimo.

Decreto 243/2011, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de 16 de noviembre de 2011, de la Comisión Mixta de Transferencias, de modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio.

Real Decreto 1712/2011, de 18 de noviembre, de modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio.

Decreto 242/2011, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de 16 de noviembre de 2011, de la Comisión Mixta de Transferencias, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de turismo.

Real Decreto 1711/2011, de 18 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de turismo.

NUEVAS PROPUESTAS DE TRASPASOS SURGIDAS TRAS LA ACTUALIZACIÓN DE LAS FICHAS DEL INFORME ZUBIA

INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (AMPLIACIÓN)

Se trata de completar en cuanto a las funciones de control e inspección, las correspondientes fichas referidas al Instituto nacional de la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina y gestión del Régimen económico de la Seguridad Social

ASIGNACIÓN ISBN E ISNN (AMPLIACIÓN)

Se trata de ampliar el Decreto 44/1981, de 23 de Marzo, sobre traspaso de servicios en materia de Fundaciones, y Asociaciones Culturales, Libros y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Socio-Cultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes (RD 3069/1980, de 26 de septiembre) en relación a la asignación y gestión, incluidas la catalogación e información así como las funciones estadísticas, de los códigos internacionales de identificación bibliográfica como el ISBN e ISSN.

SEGURO ESCOLAR

Gestión del régimen económico del Seguro Escolar y de las funciones y servicios correspondientes a la acción protectora sanitaria derivada del Seguro Escolar.

INMIGRACIÓN

Acogimiento y atención socio-sanitaria y orientación de las personas inmigradas a la CAE; política de integración de las personas inmigradas y ejecución de la legislación laboral en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la CAE, incluida la inspección y sanción.

ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

Gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS

Ejecución de las funciones previstas en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

ACTUALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PENDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

- Área 1. DESARROLLO ECONÓMICO E INFRAESTRUTURAS
 - Autopistas
 - Aeropuertos
 - Puertos
 - Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
 - Ferrocarriles
 - Transporte por carretera
 - Salvamento marítimo
 - Administración institucional e innovación tecnológica
 - Hidrocarburos
- Área 2. AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
 - Mercado de productos de la pesca y cultivos marinos
 - Inspección pesquera
 - Seguros agrarios
- Área 3. EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES
 - Prestaciones por desempleo
 - Inmigración
- Área 4.- MEDIO AMBIENTE
 - Ordenación y gestión del litoral
- Área 5. HACIENDA Y ECONOMÍA
 - Crédito y Banca
 - Seguros
 - Sector público
 - Crédito oficial
 - Mercado de valores
- Área 6. EDUCACIÓN
 - Títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias
- Área 7. SALUD
 - Legislación sobre productos farmacéuticos
 - Seguro escolar
- Área 8. TURISMO
 - Paradores de turismo
- Área 9. CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA
 - Fondo de Protección a la Cinematografía
 - Asignación ISBN e ISNN

- Área 10. SEGURIDAD
 - Meteorología
 - Permisos de circulación y matriculación de vehículos
 - Servicios privados de seguridad
 - Régimen electoral municipal

- Área 11. TRABAJO Y JUSTICIA
 - Sistema penitenciario
 - Inspección de trabajo y seguridad social (ampliación)
 - Instituto Nacional de la Seguridad Social
 - Instituto Social de la Marina
 - Gestión del régimen económico de la Seguridad Social
 - FOGASA
 - Centros de investigación y asistencia técnica

Área 1. DESARROLLO ECONÓMICO E INFRAESTRUTURAS

Ficha 1: Autopistas en régimen de concesión (ap-1 y ap-68) (ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras)

MATERIA-SERVICIO

Autopistas en régimen de concesión.

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

La titularidad de los tramos que discurren por el territorio de la CAE de las autopistas AP- 1 (Burgos – Armiñón) y AP – 68 (Bilbao – Zaragoza- Autopista Vasco-Aragonesa); concretamente:

En la autopista AP -1 (Burgos – Armiñón) el tramo de 5,740 kilómetros en el límite de las provincias de Burgos y Álava, en el punto kilométrico 77+ 300 y el final de la autopista en el enlace 7 de Armiñón, en el punto kilométrico 82 + 1.060.

En la autopista AP – 68 (Bilbao – Zaragoza) el tramo de 77, 550 kilómetros entre el inicio de la autopista en Bilbao, en el punto kilométrico 0 + 000 y el límite entre las provincias de Álava y Burgos, en el punto kilométrico 77 + 470.

La CAE, en relación al régimen competencial de sus Territorios Históricos, y conforme determinen sus normas institucionales, se subroga en la posición jurídica ostentada hasta ahora por la Administración del Estado como consecuencia de su titularidad sobre los tramos de las autopistas referidos en el párrafo anterior.

La CAE se constituye en Administración concedente de las autopistas que se transfieren en los tramos correspondientes a su territorio, asumiendo, en consecuencia, el ejercicio de las funciones inherentes a tal condición, así como las funciones y servicios hasta ahora ejercidos por la Administración del Estado en relación con las citadas autopistas.

MARCO COMPETENCIAL.

Art. 149.1.24 CE: Competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (STC 65/1998, de 18 de marzo. FJ.8). Art. 149.1.21 CE: régimen general de comunicaciones.

Disposición adicional 1ª CE: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Art. 10.34 EAPV: En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1 del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Ministerio de Fomento. Dirección general de Carreteras.

NORMATIVA

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (art. 7. a). 8).

Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco

Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.

Doctrina TC:

STC 65/1998: «la simple circunstancia de que el itinerario de una carretera atraviere más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la Red de Carreteras del Estado... resulta conforme con el orden constitucional y estatutario de competencias en materia de carreteras una distribución que venga a reconocer la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre todas aquellas carreteras que pasen o discurran por su territorio (superando el criterio rígido de la integridad del itinerario), a excepción de las integradas en la Red de Carreteras del Estado por razones de interés general». (FJ.11).

STC 132/1998. (*Ley 2/1989, de 30 de mayo, del Parlamento Vasco, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco*). El alcance de la competencia del País Vasco en materia de carreteras es distinta de la que corresponde a otras Comunidades Autónomas, a causa de los derechos históricos de las Diputaciones Forales: Las Instituciones comunes ejercen funciones de coordinación de las competencias privativas de los Territorios Históricos, encuadrada en los títulos competenciales que al Estado reserva el art. 149.1 CE; así, corresponde a las Diputaciones Forales la planificación, financiación, proyección, construcción, conservación, modificación y explotación en los tramos que discurran dentro de su territorio; la denominación y nomenclatura son competencia autonómica incluidas en la potestad de planificación de las carreteras por la Comunidad Autónoma, no así el establecimiento de las normas técnicas y señalización que es una competencia exclusiva y directa del Estado. La cualidad de que las autopistas estén sujetas al régimen de concesión no condiciona la posibilidad de acordar su traspaso.

STC 168/2009, DE 9 DE JULIO, (*Ley del Parlamento Vasco 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco*). La inclusión en el anexo de la ley impugnada (relativo al Catálogo de la red objeto del Plan General de Carreteras del País Vasco) de dos tramos que están integrados en la Red de Carreteras del Estado (correspondientes a la A-1 y A-8) implica la vulneración de la competencia estatal sobre dichos tramos, ya que forman parte de la competencia exclusiva atribuida al Estado en relación con aquellas carreteras que discurran por el territorio de más de una CA o que se califiquen de interés general (149.1.21ª CE)

Por lo mismo resulta inconstitucional, por afectar a la competencia estatal, incluir en la DA 2ª de la Ley una referencia a la autopista A-1 Burgos Cantábrico (Maltzaga) en cuanto alcanza al tramo de la misma que es de competencia estatal (Álava-Armiñon).

En relación con la posibilidad de inclusión de diversos tramos de carreteras incluidos en la Red de interés general del Estado dentro de la red objeto del Plan General de Carreteras País Vasco «a efectos única y exclusivamente funcionales» es inconstitucional ya que pretende limitar la competencia estatal sobre un tramo de carretera que está incluido en la Red de Carreteras del Estado. Y es competencia del estado, a través de ley estatal para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar una carretera como de interés general e integrarla en la Red de carreteras del Estado. En base al art. 149.1.21ª CE.

TRASPASOS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RD 1943/1980, de traspaso de servicios a Cataluña por el que se traspasan tramos de la autopista A-7 sometida a régimen de concesión.

Real Decreto 902/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de carreteras. Titularidad de las autopistas A- 17 (Meridiana- Montmeló) y A – 19 (Montgat —conexión con la carretera GI-600 de Blanes a Hostalric). Régimen de concesión.

Decreto 433/1999, de 21 de diciembre, por el que se acuerda el traspaso de servicios a la CAPV en materia de carreteras: Autopista A – 8 del Cantábrico (Bilbao – Behobia), (RD 1837/1999, de 3 de diciembre)

Se transfirieron a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios hasta ahora ejercidos por la Administración del Estado en relación con la autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia). Así mismos quedó traspasada a la Comunidad Autónoma del País Vasco la titularidad de la autopista A-8, en el tramo que discurre por el territorio de aquella. La Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación al régimen competencial de sus territorios históricos, y conforme determinen sus normas institucionales, se subroga en la posición jurídica ostentada hasta ahora por la Administración del Estado como consecuencia de su titularidad sobre la autopista A-8.

Sin perjuicio de lo dicho, la Administración del Estado mantuvo a su cargo respecto a sociedad concesionaria de la autopista, hasta el 31 de diciembre del año 2001, todas las obligaciones y derechos con repercusiones económicas y financieras derivados de la aplicación del contrato de concesión en vigor.

Por RD 1883/1999, de 3 de diciembre, se dio de baja en la Red de Carreteras del Estado la autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia).

Traspaso de servicios de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los Territorios Históricos en materia de Carreteras.

TH. ALAVA: DECRETO 265/2000, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de Álava, sobre determinación de efectos en el Territorio Histórico de Álava del traspaso, desde las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los Territorios Históricos, de funciones y servicios en materia de carreteras. (BOPV nº 248; 29/12/00)

TH. BIZKAIA: DECRETO 263/2000, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de Bizkaia, sobre traspaso, desde las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco al Territorio Histórico de Bizkaia, de funciones y servicios en materia de carreteras. (BOPV nº 248; 29/12/00)

TH. GIPUZKOA: DECRETO 261/2000, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de Gipuzkoa, sobre traspaso, desde las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco al Territorio Histórico de Gipuzkoa, de funciones y servicios en materia de carreteras. (BOPV nº 248, 29/12/00)

Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y de las competencias de la AP- 9 a la Comunidad Autónoma de Galicia. Presentada por el Parlamento de Galicia (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 25 de mayo de 2017).

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA

Se trata de una transferencia de raíz foral delimitada por el hecho territorial.

El antecedente de este traspaso se contiene en el Decreto 433/1999, de 21 de diciembre (Real Decreto 1837/1999, de 3 de diciembre), sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad

Autónoma del País Vasco en materia de carreteras. En esa ocasión se traspasó a la CAE la titularidad de la autopista A – 8 del Cantábrico (Bilbao – Behobia).

A efectos ilustrativos a tener en cuenta para el traspaso que ahora se reclama, en aquella ocasión (autopista A-8), la Administración del Estado mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2001, es decir, por espacio de dos años, «todas las obligaciones y derechos con repercusiones económicas y financieras derivados de la aplicación del contrato de concesión en vigor. A tal efecto, la Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará al Ministerio de Fomento la información que éste le solicite para su determinación».

Asimismo, el traspaso correspondiente al año 1999 (autopista Bilbao – Behobia) contenía las siguientes previsiones en cuanto al régimen económico y financiero:

«A partir de la fecha de efectividad del presente traspaso, pasarán a tener la consideración de cargas asumidas por la Administración del País Vasco, en la proporción que a continuación se indica y a todos los efectos previstos en el Concierto Económico, los créditos de gasto de los Presupuestos Generales del Estado que se identifican en la relación adjunta número 2, referentes a la financiación de los servicios de Inspección y de la Delegación del Gobierno en las autopistas sujetas a régimen de concesión. La proporción en la que se computarán dichos créditos será la correspondiente al 55,93 por 100, derivado del porcentaje en kilómetros que representa actualmente la autopista A-8 respecto al global de autopistas de peaje que discurren por territorio del País Vasco.

A partir de la fecha de efectividad en el año 2001 de la renovación del Concierto Económico y de la fijación del nuevo cupo para el año 2001 y sucesivos ejercicios, se incluirá en el cómputo de cargas asumidas por el País Vasco, en la misma proporción a que se refiere el apartado anterior, cualesquiera otros créditos de gasto de los Presupuestos Generales del Estado del citado ejercicio que se encuentren asociados a las autopistas sujetas a régimen de concesión, en particular, en su caso, los correspondientes a aportaciones para la financiación de seguros de cambio».

Otra cuestión a considerar son las consecuencias que tendría este traspaso sobre el contrato de concesión vigente que quedaría fragmentado (segregación, escisión); es decir, el traspaso de los tramos de autopistas conllevará la segregación y escisión parcial de las concesiones administrativas vigentes para la construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión unificadas en relación a dichos tramos, incluida la separación de los planes económico-financieros respecto de la concesión matriz. En este sentido, Cataluña formalizó la escisión de la concesión originaria y separación del plan económico-financiero unitario mediante RD 1203/2011, de 19 de agosto.

En todo caso, con independencia de los fundamentos estatutarios e incluso jurisprudenciales sobre los que se sostiene la reclamación de este traspaso en conexión con los eventuales condicionantes de índole jurídica y/o técnica existentes, la articulación de las infraestructuras que discurren por el territorio de la CAE y la implementación de políticas en materia de desarrollo territorial que tengan como uno de sus efectos directos y primordiales la cohesión territorial y social de la CAE, todo ello sin desatender la disposición en la CAE de unas infraestructuras viarias acordes con las exigencias que demanda en la actualidad el tráfico de vehículos en esos tramos específicos y su conexión con la red viaria vasca constituyen fundamentos ineludibles para abordar este traspaso.

Ficha 2: Aeropuertos

DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

La gestión de los tres aeropuertos radicados en la Comunidad Autónoma: el Aeropuerto de Bilbao (del Grupo I) y los aeropuertos de Foronda y Hondarribia (ambos del Grupo III).

Se solicita que se desarrollen por la CAPV los servicios de asistencia en tierra en estos aeropuertos de interés general, tales como la clasificación del equipaje, limpieza de escarcha, depuración de aguas o distribución de combustible. También se reclama la administración y explotación de las instalaciones del recinto aeroportuario.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Art. 149.1.20ª CE: competencia exclusiva del Estado en materia (entre otras) de aeropuertos de interés general.

Art. 12.8 EAPV: competencia de la Comunidad Autónoma de ejecución de la legislación del Estado en materia de puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Art. 10.32 EAPV: competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución.

NORMATIVA

Estado:

Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (título IV)

Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.

Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra

CAPV:

Inexistente.

Jurisprudencia del TC:

SSTC 124/2016, 161/2014, 124/2013, 5/2013, 245/2012, 235/2012, 8/2012, 31/2010, 46/2007, 204/2002, 65/1998, 40/1998 o 68/1984. La doctrina constitucional entiende que el art. 149.1.20 CE comprende y enumera tres materias sobre las que recae una competencia exclusiva: (1) aeropuertos de interés general, (2) control del espacio aéreo y (3) tránsito y transporte aéreo. Las CCAA no tienen competencias en materias de control del espacio aéreo ni en tránsito y transporte aéreo. Asimismo el TC precisa que las funciones para autorizar todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural u operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto, no puede examinarse desde el punto de vista de las competencias relativas a ae-

eropuertos, pues no forma parte de ella, sino que corresponden a la de control del espacio aéreo, precisamente porque cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

AENA SME, S.A. (Aena en adelante): gestiona los aeropuertos y helipuertos españoles de interés general, participada al 51% por el ente público empresarial ENAIRE y el resto es capital flotante. AENA opera en los tres aeropuertos vascos y se encarga de la gestión y explotación de los servicios aeroportuarios. Se creó por Real Decreto-ley 13/2010, fue privatizada y desde febrero 2015 cotiza en bolsa.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No consta que se hayan transferido estas funciones a otras CCAA.

Únicamente se han transferido aeropuertos que no son de interés general, como por Real Decreto 171/2011, de 11 de febrero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, aeropuertos y aeródromos deportivos.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

a. Las funciones que se reclaman.

El artículo 2 del RD 2858/1981 sobre calificación de aeropuertos civiles, distingue cinco tipos de servicios:

Los servicios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea que sirven para el control aéreo.

Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo.

Servicios aeroportuarios estatales como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior.

Servicios que no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen de tráfico del aeropuerto, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.

Actividades no comprendidas en los números anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto.

Conforme a la jurisprudencia constitucional derivada de la STC 68/1984 la prestación de los servicios enumerados en los apartados 1 a 3, ambos inclusive, quedan reservados al Estado. De ellos, los servicios recogidos en los apartados 1 a 3 (servicios estrictamente aeronáuticos) se prestarán en todo caso directamente por la Administración estatal. El cuarto grupo (asistencia en tierra) viene diseñado para su prestación por el Estado puesto que su gestión directa así lo provoca, lo cual resulta de su incidencia sobre los tres primeros grupos y por su carácter de indispensables para el buen funcionamiento del aeropuerto. Ello, no obstante parece razonable que existan posibilidades de que su gestión pueda ser cedida. A raíz de la normativa comunitaria, en la actualidad son terceros los que, en muchos casos, gestionan estos servicios, previa licitación. El grupo quinto (servicios comerciales) cabe, por tanto, que no sea reservada su gestión directa al Estado, al no incidir sobre el ejercicio de funciones de soberanía y derecho.

En consecuencia, cabe la realización de operaciones de las recogidas en los apartados 4 y 5 del referido Real Decreto al amparo de lo establecido en el art. 12.8 del Estatuto de Autonomía («corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa»), cumpliendo los requisitos que impongan las normas de organización de los servicios contenidas principalmente en el RD 1161/1999.

- b. participación de las CCAA en la gestión de los aeropuertos de interés general. Los Comités de Coordinación Aeroportuaria.

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia declara en su art. 21 que la red de aeropuertos de interés general gestionada por AENA se configura como servicio de interés económico general y abre una vía para la participación de las CCAA en la gestión de estos aeropuertos. Concretamente el art. 17 señala en su apartado 1:

Artículo 17. Gestión directa de los aeropuertos de interés general.

1. Sin perjuicio de las modificaciones en la gestión de los aeropuertos de interés general incluidas en este real decreto-ley, el Estado continúa reservándose la gestión directa de los aeropuertos de interés general. Dicha gestión comprende, al menos:

- a) La regulación y supervisión en relación con los servicios aeroportuarios esenciales para la ordenación del tránsito y el transporte aéreo, así como los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen de tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.
- b) La fijación de los servicios mínimos en caso de huelga.
- c) La elaboración, aprobación y seguimiento de los Planes Directores.
- d) La regulación, aprobación y supervisión del Documento de Regulación Aeroportuaria o cualquier otro documento o plan en el que se establezcan los criterios de funcionamiento de los aeropuertos de interés general, en particular, en relación con la red de aeropuertos gestionados por Aena, S.A., y los planes económicos financieros, así como, el establecimiento de las tarifas aeroportuarias y de los precios exigibles a los operadores y usuarios.
- e) El ejercicio de la potestad sancionadora.
- f) Cualquier otra que le atribuya la legislación vigente.

Las Comunidades Autónomas podrán participar en la gestión de los aeropuertos de interés general en la forma que establezca la legislación del Estado y, en particular a través de los Comités de Coordinación Aeroportuaria.

2. Lo dispuesto en el apartado 1 se entiende sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad operacional de los aeropuertos, helipuertos y resto de los aeródromos, así como en materia de aduanas, control de fronteras y seguridad.

La composición de los Comités de Coordinación Aeroportuaria se encuentra actualmente en el art. 54 del Real Decreto-ley 8/2014: a) dos representantes del Ministerio de Fomento, uno de los cuales ejercerá la Presidencia; dos de la CCAA; dos de Aena; tres de las corporaciones locales; uno del Consejo de Cámaras; dos de las organizaciones económicas y sociales representativas; y uno de la Delegación del Gobierno. Según consta, los representantes vascos han sido designados para los aeropuertos vascos. Las funciones que desarrollan estos Comités se contienen en el art. 13.4 del Real Decreto-ley 13/2010, y son:

- a) Velar por la adecuada calidad de los servicios aeroportuarios y la actividad de los aeropuertos, proponiendo aquellas actuaciones que se consideren necesarias para impulsar el desarrollo de la actividad aeroportuaria.
- b) Colaborar con Aena Aeropuertos, S.A., y, en su caso, las administraciones públicas competentes, en la definición de la estrategia a desarrollar con relación los aeropuertos de la respectiva comunidad o Ciudad con estatuto de Autonomía, en particular, en el ámbito comercial, tomando en consideración su contexto territorial y competitivo.
- c) Conocer de las propuestas de «Aena Aeropuertos, S.A.», en materia de servidumbres aeronáuticas y acústicas.
- d) Colaborar con «Aena Aeropuertos, S.A.» en materia de definición de las líneas estratégicas de los aeropuertos, en particular informando los Planes Directores de los respectivos aeropuertos, antes de ser sometidos a su aprobación por el Ministerio de Fomento.
- e) Conocer del procedimiento de consultas desarrollado por «Aena Aeropuertos, S.A.» en materia de tarifas aeroportuarias, conforme a lo dispuesto en la Ley 21/2003, en orden a su modificación, en relación con los aeropuertos de la respectiva Comunidad o Ciudad con estatuto de Autonomía.
- f) Canalizar las actuaciones relacionadas con la promoción del transporte aéreo, en el ámbito de sus competencias.
- g) Promover las acciones que sean necesarias para el fortalecimiento de la conectividad aérea mediante el establecimiento y promoción de nuevas rutas aéreas, internacionales y nacionales.
- h) Recabar los datos e información sobre cualesquiera aspectos de la gestión aeroportuaria que sean necesarios en orden a poder cumplimentar las demás funciones que se les atribuyen en este apartado.
- i) Desarrollar cuantas funciones se consideren convenientes para incrementar el transporte de pasajeros y la carga aérea, así como cualesquiera otras que le atribuyan las disposiciones adoptadas en materia de aeropuertos de interés general.

c. Conclusión

Actualmente los tres aeropuertos vascos está declarados de interés general (RD 2858/1981) y se encuentran gestionados de forma directa por el Estado a través de AENA (art. 17.1 Ley 18/2014). Pese a ello, el Estado tiene plena capacidad para decidir que la gestión de los tres aeropuertos vascos se realice por la CAPV.

En ese marco actual en el que los aeropuertos vascos son de interés general y directamente gestionados por el Estado, el TC ha reconocido que la prestación de los servicios de tierra (los no estrictamente aeronáuticos) pueda ejecutarse por la CAPV.

Adicionalmente, la normativa aeronáutica vigente prevé una mayor participación de la CAPV en la gestión de los aeropuertos vascos, particularmente en las facultades de uso y explotación de sus instalaciones (recintos aeroportuarios) y en aquellos servicios de asistencia en tierra que no se han reservado a AENA por el RD 1161/1999. En menor medida, se puede participar a través de los Comités de Coordinación Aeroportuaria.

Por tanto, la participación de la gestión de la CAPV en los aeropuertos vascos puede mejorarse en el marco actual, y ello sin perjuicio de explorar otras vías que permitirían una mayor gestión autonómica, como la creación por AENA de una sociedad filial con participación de la CAPV para la gestión de los aeropuertos vascos o, incluso otras fórmulas de colaboración que ahonden en esta vía (encomienda de gestión, concesión, convenios, consorcios...).

Ficha 3: Puertos de interés general

MATERIA-SERVICIO

PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

Dos son los puertos de interés general en la CAPV: el Puerto Autónomo de Bilbao y del Puerto de Pasaia (así identificados en el Anexo I TRLPEMM por remisión de su art. 4.1). Adicionalmente, el Puerto de Bilbao está incluido como un Nodo de la Red Básica de puertos marítimos de la red transeuropea de transporte (RET-T), del Anexo II del Reglamento UE 1315/2013, por lo que le es de aplicación lo allí dispuesto y lo señalado en el Reglamento UE 2017/352. La gestión de estos puertos se lleva a cabo directamente por el Estado a través de las Autoridades Portuarias de Bilbao y Pasaia, respectivamente.

Previa modificación de la normativa por el Estado se reclamarían las funciones ejecutivas en ambos puertos que incluirían, entre otras, las siguientes tareas:

- a. la prestación de los servicios generales y la gestión y control de los servicios portuarios
- b. la ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios;
- c. la proyección, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y de las señales marítimas que se les encomienden;
- d. la gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sean adscritas;
- e. el fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario; y,
- f. la coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario y del tráfico portuario (incluidas las mercancías peligrosas).

CONFIGURACION COMPETENCIAL

Art. 149.1.20ª CE: Competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general.

Art. 12.8 EAPV: Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia de puertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

NORMATIVA

Europa

Reglamento (UE) 2017/352 del Parlamento Europeo y Del Consejo de 15 de febrero de 2017 por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos.

Normativa estatal

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

Normativa autonómica

Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias.

TC

La STC 40/1998 contiene la principal doctrina. Otras sentencias de interés son las STC 193/1998 (*Puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*), STC 226/1998 (*Doctrina constitucional respecto a la distribución competencial en materia de puertos*), STC 149/1991 (condición de domino público) o la STC 174/2014 (clasificación de interés general puerto insular canario).

El título competencial «puertos» se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla, por lo que puede incluir tanto usos comerciales como no comerciales, pero no alcanza a cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto.

La competencia sobre puertos comerciales se rige por el principio de unidad de gestión incluyendo espacios y dársenas pesqueras y espacios dedicados a usos náutico-deportivos de la zona de servicio; es decir, dentro del recinto portuario en sentido estricto. Por el contrario, en las zona exterior de las aguas portuarias (Zona 2) se extienden las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que, de no ser así, se llegaría a la absurda conclusión, especialmente en los puertos ubicados en rías o bahías, de qué puertos de competencia autonómica pasarían a ser de titularidad estatal.

La competencia de puertos implica una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, siendo prevalente la competencia estatal. Por tanto, hay una competencia concurrente del Estado con las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial pues entonces se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS

AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO y AUTORIDAD PORTUARIAS DE PASAJES.

Ambas están dotadas de naturaleza de entidad estatal de derecho público (actualmente, art. 2.2.i LGP), con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 24.1 TRLPEMM), y dependen del MINISTERIO DE FOMENTO, a través de PUERTOS DEL ESTADO.

Puertos del Estado es también una entidad estatal de derecho público del art. 2.2.i LGP, cuyo fin es definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal (art. 16 LPE) y los objetivos generales de gestión de las Autoridades Portuarias.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

Actualmente, los 46 puertos de interés general del Estado están listados en el Anexo I TRLPEMM y son gestionados por 28 Autoridades Portuarias, a su vez coordinadas y controladas por la entidad pública Puertos del Estado dependiente del Ministerio de Fomento.

No consta que ningún puerto de interés general haya sido transferido a las CCAA.

La modificación de la Ley 62/1997 operado por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante permitió, entre otras cuestiones, que las CCAA nombraran a los presidentes de las autoridades portuarias (actual art. 31.1 TRLPEMM) y que éstas determinaran el número de miembros de sus

Consejos de Administración. En su virtud, se aprobó en el Decreto 82/1998, de 5 de mayo, por el que se determina el procedimiento y el órgano competente de la Comunidad Autónoma del País Vasco para designar y separar a los Presidentes de las Autoridades Portuarias de Bilbao y Pasajes y a los Vocales de sus respectivos Consejos Administración, que fijó en veintidós el número de vocales.

OTRAS NOTAS Y VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El art. 12.8 EAPV encomienda a la CAPV la ejecución de la legislación del Estado en materia de puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa. Sin embargo, como se ha señalado, por un lado, los puertos de Bilbao y Pasaia están declarados de interés general mediante su inclusión en el listado de Anexo I TRLPEMM —a este respecto, el Estado tiene una amplia libertad para identificar los puertos que tienen este carácter—, y, por el otro, el Estado se ha atribuido su gestión directa en la propia Ley a través de las Autoridades Portuarias conforme a los arts. 11 a 13 TRLPEMM. Por ello, en los términos actuales, no se cumple el criterio estatutario para su transferencia.

No obstante, el Estado, aun mantenido su clasificación de interés general, tiene plena capacidad para decidir que la gestión de los puertos vascos se realice directamente por la CAPV, o incluso explorar otras vías que permitan una mayor gestión autonómica (encomienda de gestión, concesión, convenios, consorcios...).

También puede el Estado decidir que la participación de la CAPV en la gestión de estos dos puertos se potencie y mejore mediante fórmulas de colaboración entre ambos. En este sentido, debe destacarse que el art. 24.3 TRLPEMM habilita para que las CCAA desempeñen funciones de gestión en estos espacios: «las Autoridades Portuarias desarrollarán las funciones que se les asigna en esta Ley bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, y de las que correspondan a las Comunidades Autónomas».

5.1. Las funciones que interesa ejercitar son las relativas a la gestión del espacio portuario, de las actividades portuarias y a la organización de la estructura portuaria e incluiría, entre otras, las del art. 26.1 TRLPEMM:

- a. Aprobar los proyectos de presupuestos de explotación y capital de la Autoridad Portuaria y su programa de actuación plurianual.
- b. Gestionar los servicios generales y los de señalización marítima, autorizar y controlar los servicios portuarios y las operaciones y actividades que requieran su autorización o concesión.
- c. Coordinar la actuación de los diferentes órganos de la Administración y entidades por ella participadas, que ejercen sus actividades en el ámbito del puerto, salvo cuando esta función esté atribuida expresamente a otras Autoridades.
- d. Ordenar los usos de la zona de servicio del puerto, y planificar y programar su desarrollo, de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística aprobados.
- e. Redactar y formular los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, en desarrollo del planeamiento general urbanístico.
- f. Proyectar y construir las obras necesarias en el marco de los planes y programas aprobados.
- g. Elaborar, en su caso, los planes de objetivos de horizonte temporal superior a cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.a).
- h. Aprobar los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada, así como el gasto correspondiente a dichas inversiones, y contratar su ejecución.

- i. Informar el proyecto de Reglamento de Explotación y Policía de los puertos, y elaborar y aprobar las correspondientes Ordenanzas Portuarias con los trámites y requisitos establecidos en el artículo 295, así como velar por su cumplimiento.
- j. Controlar en el ámbito portuario, el cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas, al igual que los sistemas de seguridad y de protección ante acciones terroristas y antisociales, contra incendios y de prevención y control de emergencias en los términos establecidos por la normativa sobre protección civil, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de las Administraciones públicas, así como colaborar con las Administraciones competentes sobre protección civil, prevención y extinción de incendios, salvamento y lucha contra la contaminación.
- k. Aprobar libremente las tarifas por los servicios comerciales que presten, así como proceder a su aplicación y recaudación.
- l. Otorgar las concesiones y autorizaciones y elaborar y mantener actualizados los censos y registros de usos del dominio público portuario. Así como otorgar las licencias de prestación de servicios portuarios en la zona de servicio del puerto.
- m. Recaudar las tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas, vigilar el cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas en el acto de otorgamiento, aplicar el régimen sancionador y adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección y adecuada gestión del dominio público portuario.
- n. Impulsar la formación de su personal y desarrollar estudios e investigaciones en materias relacionadas con la actividad portuaria y la protección del medio ambiente, así como colaborar en ello con otros puertos, organizaciones o empresas, ya sean nacionales o extranjeras.
- ñ. Inspeccionar el funcionamiento de las señales marítimas, cuyo control se le asigne, en los puertos de competencia de las Comunidades Autónomas, denunciando a éstas, como responsables de su funcionamiento y mantenimiento, los problemas detectados para su corrección.
- o. Gestionar su política comercial internacional, sin perjuicio de las competencias propias de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- p. Autorizar la participación de la Autoridad Portuaria en sociedades, y la adquisición y enajenación de sus acciones, cuando el conjunto de compromisos contraídos no supere el 1 por ciento del activo no corriente neto de la Autoridad Portuaria y siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria. El acuerdo del Consejo de Administración deberá contar con los votos favorables de la mayoría de los representantes de la Administración General del Estado presentes o representados siendo, en todo caso, necesario el voto favorable del representante de Puertos del Estado.
- q. La instalación y el mantenimiento de la señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso del buque al puerto o puertos que gestionen, así como el balizamiento interior de las zonas comunes. Se excluye de este servicio la instalación y el mantenimiento de la señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación de las instalaciones otorgadas en concesión o autorización, incluidas las destinadas a cultivos marinos y emisarios submarinos, o de otras instalaciones ubicadas en el medio marino susceptibles de poder representar un obstáculo a la navegación, que serán realizados por el titular o responsable de las mismas.
- r. Promover que las infraestructuras y servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre, por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general.

- s. Administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-ferroviaria.
- t. Recabar la información relativa a los servicios que se presten y a las actividades que se desarrollen en la zona de servicio de los puertos que gestionen.

5.2. Otras opciones para que la CAPV se atribuya competencias ejecutivas sobre estos puertos sin modificación de la CE ni del EAPV son:

- a. Puerto de Pasaia: pérdida de condición de interés general.

Cabe reclamar la desclasificación de Pasaia como puerto de interés general. Puede defenderse que Pasaia no cumple con los requisitos del art. 4.1 TRLPEMM para tener esta consideración, y que de hecho no forma parte de la red europea de puertos. Si el Estado declara la pérdida de condición de interés general de este puerto, y lo saca del listado del Anexo I de la Ley siguiendo el procedimiento de los apartados 2 y 3 del art. 4, cabe su transferencia y adscripción a la CAPV.

Este procedimiento se ha seguido para tres puertos andaluces: mediante el real decreto 1046/1994 perdieron la clasificación de interés general, y por real decreto 1407/1995 se adscribieron a la Comunidad Autónoma.

- b. Segregar espacios del puerto de Bilbao.

El puerto de Bilbao, de gran extensión territorial, incluye una serie de espacios cuya utilización no está vinculada al uso comercial y son zonas de recreo. Es, por ejemplo, el caso del puerto deportivo de Algorta.

Sobre estos espacios también pueden reclamarse su segregación del puerto de Bilbao, vía art. 3.6 TRLPEMM, y posterior adscripción a la CAPV.

Esta opción encuentra su apoyo en las SSTC 193/1998 y 226/1998, en donde se señala que las competencias estatales sobre fines náutico-deportivos se limitan al recinto portuario en sentido estricto, y reconoce la extensión de las competencias autonómicas cuando tales usos se desarrollen en su zona de servicios. Es por ello que el título competencial «puertos» se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla, pero no a cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. En el caso del Puerto de Bilbao, la zonificación se contiene fundamentalmente en la Orden FOM/2162/2015, de 6 de octubre, por la que se aprueba la modificación sustancial de la delimitación de espacios y usos portuarios del Puerto de Bilbao (BOPV núm. 249, de 17 de octubre de 2015).

5.3. *Hacia un cambio del sistema portuario estatal propiciado por el Reglamento EU 2017/352*

El modelo actual portuario estatal debe ser analizado a la luz del nuevo Reglamento Europeo 2017/352. En relación a su organización, Europa adopta expresamente una opción neutra y respeta la opción que cada Estado elija (art. 345 TFUE), lo que valida el modelo actual del TRLPEMM. Pese a ello, el Reglamento define tres figuras (autoridad competente, organismo gestor del puerto y prestador de servicios portuarios), que presentan difícil encaje en el modelo del TRLPEMM. La previsible adaptación de la normativa estatal a la europea dará una oportunidad para plantear una mayor presencia y facultad ejecutiva autonómica en los puertos de interés general, al menos en algún ámbito de gestión que configura el Reglamento.

En cuanto a los servicios portuarios y la gestión de infraestructuras, el Reglamento confirma la posibilidad de que las infraestructuras se gestionen por entes públicos del Estado, pero apunta a que los servicios portuarios están dirigidos a la liberalización, con menor intervención pública. Al particular, existe abundante doctrina jurisprudencial sobre el desarrollo de servicios de interés económico general (SIEG) en estos espacios.

Ficha 4: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX). Ampliación transferencia en investigación y desarrollo científico y técnico e innovación (Decreto 2/2009, de 13 de enero)

MATERIA-SERVICIO

«CEDEX» (CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS)

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Ampliación del traspaso aprobado por Decreto 2/2009, de 13 de enero, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 11 de diciembre de 2008, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación.

Servicio de realización de estudios y prestación de asistencia técnica, así como de investigación, dirigidas a la mejora tecnológica en el ámbito de actividades comprendidas en la competencia de esta Comunidad Autónoma en materia de obras públicas.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL.

Constitución: artículo 149.1.24 [Competencia exclusiva del Estado en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma].

Estatuto de Autonomía: artículo 10.33 [Competencia exclusiva de la CAE en materia de Obras Públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios].

NORMATIVA

En 1993 la normativa sobre el CEDEX era el Decreto, de 23 de agosto de 1957, de creación del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

Por LEY 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se le dota de la condición de organismo autónomo.

El Real Decreto 1136/2002, de 31 de octubre, aprueba el Estatuto del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Organismo Autónomo Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), adscrito orgánicamente al Ministerio de Fomento y funcionalmente a los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No ha habido traspasos a otras CCAA.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El CEDEX, un organismo público de vanguardia aplicado a la ingeniería civil, la edificación y el medio ambiente, ofrece asistencia técnica especializada a los ministerios de fomento y de agricultura, alimentación y medio ambiente, y es centro público de referencias de la I+D+i en los ámbitos de las obras públicas y el medio ambiente.

Se compone de una serie de unidades técnicas especializadas denominadas Centros y Laboratorios, que proporcionan asistencia técnica de alto nivel, investigación aplicada y desarrollo tecnológico en el marco de la ingeniería civil: puertos y costas, hidráulica de aguas continentales, carreteras, estructuras y materiales, geotecnia, técnicas aplicadas a la ingeniería civil y el medio ambiente, y estudios históricos de las obras públicas. Los Centros y Laboratorios dedican aproximadamente el 70% de sus recursos a asistencia técnica de alto nivel y el 30% restante a investigación aplicada y desarrollo, actividades de transferencia tecnológica y otras actuaciones de información técnica y científica.

En definitiva, el traspaso afectaría al servicio de realización de estudios y prestación de asistencia técnica, en el ámbito de actividades comprendidas en la competencia de esta Comunidad Autónoma en materia de obras públicas (en el ámbito de aguas, cambio climático, carreteras y transportes, estudios históricos de obras públicas y urbanismo, ferrocarriles, infraestructuras hidráulicas, mar y costa y aguas continentales, medio ambiente y puertos y navegación).

En relación con las funciones de investigación hay que tomar en consideración la transferencia de investigación científica y técnica. Mediante el Decreto 2/2009 (traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación) se transfirieron servicios cuya misión consiste en la ordenación, planificación, fomento, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos de investigación y desarrollo científico, tecnológico e industrial; funciones que actualmente desarrolla la Administración estatal a través de una serie de entidades y organismos de distinta naturaleza tanto pública como privada, con la única limitación de su coordinación con el Estado.

En dicho acuerdo de traspaso se tuvieron en cuenta los órganos en los que se ubicaban los servicios a transferir, adscritos al entonces Ministerio de Ciencia e Innovación, tales como el CDTI (Centro para el desarrollo tecnológico e industrial), el CIEMAT (Centro de Investigaciones energéticas, medioambientales y tecnológicas), el IGME (Instituto tecnológico y geo-minero), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CESIC y el Instituto de Salud Carlos III.

Como se observa, en el contenido de aquel traspaso no se contempló el organismo público CEDEX que, sin embargo, realiza una importante labor de investigación:

El CEDEX dispone de un equipamiento tecnológico completo y avanzado para la ejecución de sus trabajos de Asistencia Técnica e Investigación. A este respecto cabe destacar las «grandes instalaciones» de ensayo, algunas de las cuales son únicas en su especie incluso a nivel internacional, ubicadas en sus diferentes Centros y Laboratorios (no tiene instalaciones ni medios personales en la CAPV) que se citan a continuación:

- Centro de Estudios Hidrográficos
- Centro de Estudios de Puertos y Costas
- Centro de Estudios del Transporte
- Centro de Estudios de Técnicas Aplicadas
- Laboratorio Central de Estructuras y Materiales
- Laboratorio de Geotecnia
- Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria
- Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo

Por tanto, el traspaso relativo al CEDEX mostraría concomitancias con el aprobado por el Decreto 2/2009 en relación con los servicios de investigación que presta el CEDEX pudiéndose presentar como una ampliación de aquel traspaso, en el que se materializaría, la transferencia financiera de programas de fomento y servicios correspondientes al CEDEX, computándose para obtener el coste total anual a nivel estatal asociado al traspaso las dotaciones que se corresponden con las funciones a traspasar y servicios prestados por el organismo citado.

Ficha 5: Ferrocarriles

MATERIA-SERVICIO

«FERROCARRILES»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Servicios e infraestructuras de transporte ferroviario que discurren por la Comunidad Autónoma del País Vasco, que permita una gestión vasca de la red ferroviaria de la CAE.

Infraestructuras ferroviarias: funciones y servicios que ejerce el Estado, sea directamente por la propia AGE mediante el Ministerio de Fomento, sea a través de ADIF como ente administrador de la RFIG, sobre la infraestructura ferroviaria (líneas y tramos) que discurra dentro de la CAE (condición positiva), siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (condición negativa).

A modo ilustrativo, estas funciones se refieren a la regulación, planificación, construcción, mantenimiento, explotación y gestión de las infraestructuras relacionadas, entre las que se hallan también las funciones de adjudicación de la capacidad y el uso de esta capacidad, así como el sistema de control.

Implicaría la descatalogación como RFIG de las infraestructuras transferidas y por lo tanto la modificación del Catálogo de líneas y tramos de la RFIG (Orden FOM/710/2015), mediante el mecanismo previsto en el artículo 4 LSF. En concreto:

Las líneas de ancho ibérico que discurren íntegramente por la CAPV y que figuran en el Anexo de la Orden FOM/710/2015 codificadas con los dígitos 01: (01-720 Bilbao Abando Indalecio Prieto-Santurtzi; 01-724 Bilbao Mercancías-Santurtzi y 01-722-Desertu-Barakaldo-Muskiz):

Las líneas de ancho métrico que discurren por la CAPV y que figuran en el Anexo de la ORDEN FOM/710/2015 con las siguientes referencias: 08-790 (La Asunción Universidad- Aranguren (32 km).

Las líneas de ancho métrico 08-782 Basurto Hospital-Ariz (7 km), 08-784 Irauregi-Lutxana-Barakaldo (6 km) no fueron consideradas de Interés General en la STC 124/2016, por lo que se ha habilitado su efectivo traspaso por sentencia, aún pendiente de materializar.

Servicios de Transporte ferroviario: funciones y servicios que ejerce el Estado en la prestación de servicios ferroviarios sobre la RFIG, que discurra por la CAE, bien directamente la propia AGE mediante el Ministerio de Fomento, bien a través de RENFE-OPERADORA.

Estas funciones se refieren a la regulación, planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios de transporte ferroviario cuyo itinerario discurra por la CAE, así como la potestad tarifaria sobre el mismo.

A modo ilustrativo, las funciones objeto de traspaso afectarían a los siguientes ámbitos:

- Concesión de la habilitación como operador (DT 1 LSF), actualmente hasta la plena liberalización del sector de transporte de viajeros (previsiblemente 2023). Desarrollado por Orden FOM/1977/2015, de 29 de septiembre.
- Seguridad ferroviaria. Licencia de empresa ferroviaria (Artículo 49 LSF, actualmente la otorga la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, pero también la Generalitat, previo informe del Estado). Otorgamiento de certificados de seguridad (Ministerio FOM y GENCAT)

- Autorizaciones para la prestación de servicios ferroviarios declarados de servicio público y régimen de compensaciones, en su caso (ART 59 LSF) (La otorga el Ministerio FOM y la GENCAT)
- Derechos de los usuarios
- Régimen económico
- Inspección y régimen sancionador

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Constitución: artículo 149.1.21 y 149.1.24

Estatuto de Autonomía: artículo 10.32 y 10.33, artículo 12.9

Legislación Estado:

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, Reglamento del Sector Ferroviario.

Orden FOM/710/2015 y su Anexo, por el que se aprueba el Catálogo de líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG).

Legislación CAE:

Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria vasca-Euskal Trenbide Sarea.

Jurisprudencia:

STC 37/1981

STC 86/1988

STC 118/1996, consideró no conforme con la distribución de competencias el imponer unilateralmente sin contar con el acuerdo previo de la CCAA afectada, la integración en la RFIG de líneas que transcurran íntegramente y exclusivamente por el territorio de la CA.

STC 245/2012 y STC 83/2013: DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA.

La delimitación competencial se efectúa atendiendo a dos títulos competenciales conjuntamente: art. 149.1.21 (criterio territorial por el que transcurre la infraestructura, atendiendo a si supera o no el territorio de la CCAA) y art. 149.1.24 (interés general del Estado). El criterio territorial se configura como elemento esencial, pero en su caso complementado y modulado con el de interés general. Más aun, éste último puede llegar a desplazar el criterio territorial, incluso en las líneas intracomunitarias, dado que entiende aplicable también a las infraestructuras ferroviarias la doctrina de la STC 65/1998 respecto a la red de carreteras, por la cual la declaración de una red como de interés general puede conllevar la gestión centralizada por el Estado de una línea ferroviaria aunque discorra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo a dichos criterios serán infraestructura ferroviarias de competencia autonómica «los tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera de la Comunidad en su itinerario total, discurren dentro de una Comunidad Autónoma (condición positiva), siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (condición negativa)». Es decir, que

el hecho de que una línea férrea atravesase más de una CCAA no determina automáticamente que se incorpore a la RFIG.

La doctrina sobre la noción de interés general (recordemos que se trata de una construcción jurisprudencial, sin que sea la única interpretación posible sobre la delimitación competencial en materia de infraestructuras ferroviarias) conlleva la centralización en el Estado de la regulación y gestión de la mayor parte de la red ferroviaria de Estado.

La competencia estatal del art. 149.1.13 CE también puede legitimar la declaración de interés general, en la doctrina del TC, como fundamento competencial para «garantizar un sistema común ferroviario en el territorio del Estado», aunque en este caso el Tribunal no ve preciso entrar a analizar este fundamento competencial.

Declara constitucional la licencia única de empresa ferroviaria sobre el argumento de que se trata de una reserva estatal de la ejecución directa en la materia.

Voto particular de Adela Asua: critica que el fallo se separe de la doctrina de la STC 118/1996

STC 124/2016 (Conflicto positivo GV contra Orden FOM de la RFIG): Aplicación de la doctrina expuesta a la red ferroviaria vasca:

Las líneas intracomunitarias codificadas con los dígitos 01, (01-720 Bilbao Abando Indalecio Prieto-Santurtzi; 01-724 Bilbao Mercancías-Santurtzi y 01-722-Desertu-Barakaldo-Muskiz): Ratifica el carácter de interés general de estas líneas en base a los siguientes argumentos:

Forman parte de líneas vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional (eje Madrid-Chamartín-Irún/Hendaia).

Sirven de acceso a principales núcleos de población y de transporte así como a las instalaciones esenciales para la económica, toda vez que sirven de acceso el Puerto de Bilbao, una infraestructura que goza de la calificación de Puerto de interés general.

El hecho de que se destinen mayoritariamente a transporte de mercancías y su recorrido sea de escasa longitud no se considera como argumentos para privar a la línea de su condición de interés general. Tampoco el origen histórico de la línea sirve para desvirtuar la concurrencia de interés general.

Reconoce la sentencia, no obstante, que una vez se materialicen las obras de la nueva conexión al Puerto y estas líneas ya no sean la única conexión con el mismo, se podrán descatalogar y excluir del Catálogo RFIG, siguiendo el procedimiento previsto al efecto.

Líneas ferroviarias con itinerario supra-autonómico que discurren por la CAPV (08-780 Bilbao La Concordia a Santander y 08-790 Asunción Universidad-Aranguren. La sentencia confirma la concurrencia de interés general en dichas líneas sobre el argumento de que se trata de líneas que conectan capitales de provincias y por lo tanto se consideran «núcleos principales de población» que enlazan las distintas CCAA.

La poca entidad del número de viajeros, así como la posibilidad técnica por parte de la CAPV de continuar garantizando las conexiones si se efectuara el traspaso no son considerados por el Tribunal como criterios susceptibles de corregir o modular el criterio de interés general.

Las líneas intracomunitarias vinculadas a determinadas instalaciones industriales dedicadas a la actividad siderometalúrgica (líneas 08-782 Basurto Hospital-Ariz y 08-784-Irauregi-Lutxana-Barakaldo, de acceso a la factoría Arcelor Mittal en Etxebarri y a la acería compacta de Sestao). La sentencia considera que en relación a estas líneas no concurre la circunstancia de interés general. De ahí que declare que la ORDEN FOM/710/2015 ha incurrido en exceso competencial y estima el recurso en este punto.

La Sentencia habilita, por lo tanto, a iniciar las negociaciones que permitan materializar el oportuno traspaso a la CAPV en relación a las líneas 08-782 y 08-784.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

MINISTERIO DE FOMENTO

Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, de la que dependen la Secretaría General de Infraestructuras, la Secretaría General de Transporte.

La entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

La entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad.

La entidad pública empresarial RENFE-Operadora.

La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

TRASPASOS A LA CAE Y A OTRAS COMUNIDADES

Trasposos a la CAE: Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto² (infraestructuras y servicios intraautonómicos) y Real Decreto 1446/1981, de 19 de junio (aprobación de las tarifas de los ferrocarriles de la CAE).

Hasta el momento no se ha materializado a ninguna CCAA transferencia en materia de infraestructura ferroviaria que forma parte de la RFIG.

Cataluña: Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías y Real Decreto 1598/2010, de 26 de noviembre, de traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes a los servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general.

Es importante destacar que en tales acuerdos de transferencias no se ha producido un traspaso efectivo de medios determinados, sino únicamente de funciones administrativas que se ejercen sobre los prestadores de los servicios, pero continuando la totalidad de los medios efectivos en manos de Renfe-Operadora, ente público estatal.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

Se solicita el traspaso de las funciones que ostenta el Estado sobre líneas, infraestructuras y servicios relacionados con el transporte ferroviario que discurre dentro de la CAE. Dicho traspaso comprende tanto la titularidad de las infraestructuras como los servicios de transporte ferroviario.

De la documentación histórica se desprende que el traspaso se viene solicitando respecto de los servicios y las líneas de cercanías (viajeros) operados por RENFE sobre las líneas de ancho ibérico, así como sobre las líneas de ancho métrico (RENFE-FEVE), que circulan mayoritariamente dentro del ámbito territorial de la CAE, junto con las conexiones con los servicios de pasajeros del Metro de Bilbao. También se ha venido solicitando el traspaso de las líneas y los servicios de mercancías que parten del Puerto de Bilbao, en el trayecto que discurre por la CAE, si bien la definición legal de RFIG actualmente vigente (art. 4.1 LSF) lo impide, en cuanto considera al Puerto de Bilbao como una instalación esencial para la economía nacional.

²Fueron traspasadas las infraestructuras, así como los servicios regulados en la entonces vigente Ley General de Ferrocarriles de 1877 Y Ley de Ferrocarriles secundarios y Estratégicos de 1877, cuando tales ferrocarriles no fueran de ámbito nacional y discurren íntegramente por la CAE y no estuvieran integrados en RENFE. Los servicios explotados por FEVE pasan a ser gestionados por la CAE.

Servicios de Cercanías RENFE:

La CAPV viene gestionando 184 kilómetros de líneas de vía métrica. La Administración General del Estado, por su parte, gestiona 82 kilómetros de líneas de vía métrica y 308 kilómetros de líneas de vía ancha.

Entre la red gestionada por la Administración General del Estado y la red autonómica de la CAPV no existen actualmente problemas de interoperabilidad o intermodalidad que no puedan ser resueltos mediante los principios de cooperación y coordinación. De hecho, existe desde 1996 un marco de relación estable, que se viene formalizando a través de la suscripción sucesiva de sendos convenios marco (1996, 1998, 2009, 2010 y 2011) de colaboración entre los organismos dependientes de la Administración General del Estado y del Gobierno Vasco:

Pese a todo, el principal obstáculo con el que se encuentra este traspaso lo constituye el concepto legal de RFIG que recoge la vigente LSF (art. 4) que tiene respaldo jurisprudencial en la doctrina del TC. De hecho, el Estado la configura como una unidad de infraestructura y de servicio y encuadra los tramos que transcurren por la CAE como parte de las líneas nacionales, lo que hace imposible su traspaso.

La actual configuración legal de interés general ferroviario conlleva la centralización en el Estado de la regulación y gestión de la mayor parte de la red ferroviaria de Estado y como se ha dicho posee aval jurisprudencial:

Recordemos, no obstante, que el propio TC no descarta la constitucionalidad de otros conceptos legales de Interés general Ferroviario que permitan un modelo distinto de reparto competencial, más acorde con la naturaleza descentralizada del Estado de las Autonomías.

En conclusión, el traspaso persigue poder ordenar y gestionar un sistema de transporte ferroviario de viajeros y mercancías eficaz intraautonómico, en el que integren todas las líneas y servicios que discurren por la CAE, para lo que se han de incorporar a la red vasca ferroviaria las líneas y tramos que actualmente se hallan dentro de la RFIG, una vez se modifique la actual catalogación de las mismas de acuerdo a una nueva conceptualización de la noción de interés general más favorable a los intereses autonómicos y más adecuada incluso a la tendencia liberalizadora en el sector que impulsan las instituciones europeas.

Ficha 6: Transporte por carretera

MATERIA-SERVICIO

«TRANSPORTE POR CARRETERA»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Ordenación, coordinación, inspección y control del transporte por carretera que discurre íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco así como los que, sin que discurren íntegramente dentro de ella, tengan su origen y destino en la misma. También el informe, resolución y dictamen sobre reclamaciones derivadas del incumplimiento del contrato de transporte y de la aplicación de tarifas.

En todo caso, las funciones que viene desarrollando el Estado dentro de la CAE en los siguientes ámbitos:

Otorgamiento y gestión de autorización de operador de transporte (OT) (en la actualidad sólo la ejerce Álava, vía convenio de 1950).

Gestión de los exámenes de competencia profesional (en la actualidad la CAPV realiza funciones ejecutivas de tribunal pero la resolución la adopta el ministerio y el coste económico lo asume el Estado. No se ejerce por ningún Territorio Histórico).

Otorgamiento y gestión de autorizaciones de transporte privado complementario (en la actualidad sólo la ejerce Alava, vía convenio de 1950).

Otorgamiento y gestión de concesiones de transporte (en la actualidad sólo la ejerce Alava, vía convenio de 1950).

Juntas Arbitrales de Transporte (en la actualidad sólo la ejerce Alava, vía convenio de 1950).

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Constitución: artículo 149.1.21

Disposición Adicional Primera

Estatuto de Autonomía:

Artículo 10.32: competencia exclusiva de la CAPV en Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20.a de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

Artículo 12.9: Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Disposición Transitoria segunda: una Comisión Mixta, integrada por igual, número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes, a partir de la constitución de aquél, establecerá las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias

que le corresponden en virtud del presente Estatuto, y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias.

A la entrada en vigor del presente Estatuto se entenderán transferidas, con carácter definitivo, las competencias y recursos ya traspasados para esa fecha al Consejo General Vasco.

Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que en el momento de la transferencia tengan los funcionarios y personal adscritos a los servicios estatales o de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

Disposición Adicional única: la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.

LTH:

Artículo 10. Corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma las competencias de Legislación, Desarrollo Normativo, Alta Inspección, Planificación y Coordinación en materia de Transportes Mecánicos por carretera, ejerciendo los Territorios Históricos las mismas facultades y con el mismo carácter que en el presente ostenta Álava, dentro de su territorio, de acuerdo con los convenios vigentes con el Estado.

Legislación CAE:

LEY 3/1981, de 12 de Febrero, sobre «Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías».

LEY 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo.

LEY 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi.

Legislación estatal:

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT). (Modificada por art. 21 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, Ley Ómnibus; la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.)

El Artículo 7 LOTT establece las funciones que ejercen los poderes públicos que resultan competentes en transporte en virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. . Actualmente, por la falta de actualización del Convenio Foral de 1950 con el TH Álava, Bizkaia y Gipuzkoa no ejercen las funciones que el resto de CCAA viene desarrollando con normalidad.

Los Artículos 37 y 38 LOTT regulan las Juntas Arbitrales de Transporte. Estas funciones las viene ejerciendo Álava por el Convenio de 1950, no así los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa. El resto de las CCAA vienen ejerciendo estas funciones por delegación (art. 12 LO 5/1987).

El artículo 42 LOTT regula la competencia para la autorización y el reconocimiento de la competencia profesional para el transporte mecánico por carretera, que actualmente no se encuentra transferida a la CAE, ni siquiera a Álava. El resto de las CCAA bajo el paraguas de la Ley Orgánica 5/1987 la viene ejerciendo con normalidad (art. 13 LO 5/1987).

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y cable, modificada por Ley orgánica 5/2013, de 4 de julio.

Esta Ley no resulta de aplicación a la CAE, ya que la DA de la LOTT establece la vía específica de la actualización del Convenio Foral para realizar el traspaso efectivo a la CAE, y a sus Territorios Históricos, de las funciones y servicios en materia de transporte terrestre.

«Disposición adicional:

1. Previo acuerdo con la Comunidad Foral de Navarra y con la Diputación Foral de Álava se adaptaran las facultades y competencias que, en virtud de los Convenios actualmente existentes, ejercen las mismas en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial, al marco de ordenación sustantiva y competencial establecido en la presente Ley.
2. El régimen de delegación de funciones previsto en esta Ley únicamente será aplicable a la Comunidad Foral de Navarra y a la Diputación Foral de Álava en la medida en que implique una ampliación de las competencias que las mismas ostentan.
3. A fin de equiparar lo establecido en los apartados anteriores respecto a la Diputación Foral de Álava, para las Diputaciones Forales de Vizcaya y Guipúzcoa, se establecerán los oportunos acuerdos con las mismas en el marco de lo establecido en la presente Ley».

Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus). Art. 21 liberaliza determinadas actividades auxiliares y complementarias del transporte, eliminando también la posibilidad de establecer cupos o contingentes en el otorgamiento de autorizaciones de transporte.

JURISPRUDENCIA

STC 37/1981 co/ Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías.

STC 97/1983 Competencia para fijar las tarifas del transporte; CAPV.

STC 53/1984 Transporte terrestre; servicios discrecionales de transporte terrestre; Comunidad Valenciana.

STC 59/1985 Tráfico y circulación de vehículos a motor; uso de tacógrafos; Cataluña.

STC 86/1988 co/ Decreto Foral que regula el régimen de autorizaciones de transportes de ámbito estatal: la CFNA carece de competencia normativa en materia de transportes con itinerario que excedan el ámbito de la Comunidad (de ámbito nacional); la regulación de autorizaciones de transportes que exceden del territorio de Navarra es competencia estatal; alcance del régimen privativo de Araba y Navarra; competencia ejecutiva para el otorgamiento de autorizaciones de transporte de ámbito nacional.

STC 86/1988 Transporte por carretera; derechos históricos; Comunidad Foral de Navarra.

STC 180/1992 Transporte terrestre; cooperativas de transporte; agencias de transporte; Cataluña.

STC 181/1992 Tráfico y circulación de vehículos a motor; transporte de menores; Cataluña.

STC 203/1992 Transporte de mercancías peligrosas; Cataluña.

STC 118/1996 Transporte terrestre y transportes por ferrocarril.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

MINISTERIO DE FOMENTO

Secretaría General de Transporte, que depende de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.

TRASPASOS A COMUNIDADES AUTONOMAS

Ha habido numerosos traspasos a las Comunidades Autónomas tanto derivados de sus previsiones estatutarias como de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable, intra como supracomunitarios. En la última modificación de la Ley Orgánica 5/1987 operada por la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, se ha incluido entre las facultades delegables a las CCAA (art. 10) la de inspección y sanción de los servicios y actividades de transportes en los centros de trabajo de las empresas radicados en el territorio autonómico y de los vehículos que circulen por él, con independencia del ámbito territorial en que se desarrollen los servicios y actividades de transporte. Estas funciones la CAE las viene desempeñando mediante los traspasos efectuados en la materia.

TRASPASOS A LA CAPV.

Por medio del Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, la Administración del Estado transfirió al Consejo General del País Vasco diversas competencias entre las que figuraban algunas relativas a la materia de transportes; en concreto:

Concesión, autorización, explotación e inspección de servicios de transporte por cable, tanto públicos como privados que discurran íntegramente por su territorio.

Concesión, autorización y explotación de servicios de transporte por trolebús que discurran íntegramente en el territorio del País Vasco que discurran íntegramente por su territorio.

Concesión, autorización y, en su caso, explotación de los siguientes servicios de transporte mecánico por carretera:

Servicios públicos regulares de viajeros, mercancías y mixtos con itinerarios íntegramente comprendidos en su ámbito territorial o, aun excediendo dichos límites, cuenten con cláusulas concesionales de prohibición absoluta para tomas o dejar mercancías o viajeros fuera del País Vasco.

Servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos con vehículos residenciado en su ámbito territorial y cuyo radio de acción no exceda del mismo.

Servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos con itinerarios prefijados íntegramente comprendidos en su ámbito territorial o, aun excediendo dichos límites, cuenten con cláusulas concesionales de prohibición absoluta para tomas o dejar mercancías o viajeros fuera del País Vasco.

Servicios privados propios o complementarios, realizados en su ámbito territorial.

Establecimiento y explotación de estaciones de vehículos de servicio público de viajeros o mercancías por carretera, enclavadas en su ámbito territorial.

Por Real Decreto 1446/1981, de 19 de junio, se aprobó el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de transportes terrestres intraautonómicos a los que se refiere el art. 10.32 EAPV y, extraautonómicos del art. 12.9 EAPV (competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte terrestre de mercancías y viajeros, cuando tengan su origen y destino dentro del territorio de la CAE). Servicios e instituciones que se traspasaron:

Concesión, autorización y, en su caso, explotación de los servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos cuyo radio de acción no exceda los límites territoriales del País Vasco, prestados con vehículos no residenciados en el citado ámbito territorial.

En la concesión, autorización y, en su caso, explotación de los servicios públicos regulares de transporte por carretera o de servicios discrecionales con itinerarios prefijados de viajeros, mercancías o mixtos que, por discurrir parcialmente fuera del territorio del País Vasco, sean de la competencia de la administración del estado, será necesario el informe preceptivo de la administración de la CAPV. Si dicho informe no se emitiera en el plazo de quince días, a contar de la recepción de su solicitud, se entenderá favorable.

Establecimiento y otorgamiento de tarjetas de transporte cuyo ámbito no exceda del territorio del País Vasco, así como fijación de cupos de las mismas.

inspección y sanción de los servicios de transporte por carretera que se desarrollen íntegramente en el territorio del País Vasco, con dotación de medios personales y materiales que se determinan en la relaciones anexas al presente acuerdo en orden a los servicios de transporte que excedan del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, esta ejercerá, en su ámbito territorial, las funciones de inspección, imposición de multas e incoación y tramitación de los expedientes sancionadores en los que se proponga al órgano pertinente de la administración del estado la anulación de la autorización administrativa o la caducidad de la concesión con la consiguiente retirada de tarjeta de transporte de los servicios regulares y discrecionales de transporte de los servicios regulares y discrecionales de transporte por carretera, cuando estos tengan su origen y/o destino fuera de la comunidad autónoma, debiendo sujetarse, en todo caso, al efecto, la legislación del estado reguladora de dichos servicios. Ello se entenderá sin perjuicio de las competencias de la administración del estado en el marco de la constitución y del estatuto.

Rescate de concesiones de líneas regulares transferidas con menos de veinticinco años de vigencia.

Rescate anticipado de concesiones de estaciones de vehículos de transporte de viajeros o mercancías por carretera dentro del ámbito del País Vasco.

informar preceptivamente en el plazo de quince días respecto de la unificación o ampliación de concesiones de líneas regales de viajeros que, por salir fuera del ámbito del País Vasco, sean de la competencia de la administración del estado, considerándose favorable el informe si no se emitiera en dicho plazo.

informar preceptiva y previamente a la autorización y fijación de itinerario de transportes especiales de todo tipo, incluidas mercancías peligrosas que, aun teniendo su origen o destino en el País Vasco, por efectuar recorrido fuera de la comunidad, sean de la competencia de la administración del estado. Dicho informe deberá realizarse en el plazo de diez días a contar de la recepción de su petición, considerándose favorable en el mismo supuesto allí indicado.

Fijación y aprobación de las tarifas de los servicios de transporte de cualquier clase que son competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin perjuicio de la política general de precios.

Autorización y aprobación de las agencias de transportes cuyo ámbito de operación no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Creación de un registro vasco de agencias y empresas de transportes, radicadas en el país vasco, con establecimiento permanente o no.

En este contexto, se mantiene vigente el Convenio Foral en materia de transportes suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Foral de Álava el 9 de marzo de 1950. Su falta de actualización impide que los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa desempeñen funciones equivalentes.

En el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV, de 22 de junio de 2011, se incorpora un Anexo número 22 con el título, «Acuerdo sobre transporte por carretera», que dice lo siguiente:

«Primero.- La Comisión Mixta acuerda promover la suscripción de Convenios Forales de actualización y equiparación en materia de transportes terrestres por carretera entre el Ministerio de Fomento y las tres Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Segundo.- Se procurará que los Convenios correspondientes a Bizkaia y Gipuzkoa equiparen las funciones que corresponda desarrollar a sus Diputaciones Forales con las que ejerce en la actualidad la Diputación Foral de Álava en materia de transportes terrestres por carretera. El contenido básico de dichas funciones sería:

En servicios públicos regulares de viajeros por carretera, la creación, concesión, unificación, ampliación, intensificación, supresión, establecimiento combinado y rescate de estos servicios cuando, aun trascendiendo de sus respectivos territorios, tengan la mayor parte de su recorrido dentro del mismo, aun superando en su itinerario el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En transportes públicos de mercancías por carretera, la autorización o anulación de los servicios de carga completa o fraccionada cuando, aun trascendiendo de sus respectivos territorios, tengan la mayor parte de su recorrido dentro del mismo.

Tercero.- En los tres Convenios Forales a suscribir con las Diputaciones Forales del País Vasco se incorporaría la regla siguiente:

«Cuando en los supuestos regulados en los Convenios los servicios superen el territorio de la Comunidad Autónoma pero tengan su mayor parte de recorrido dentro de la misma transcurriendo por más de uno de sus Territorios Históricos, resultará competente la Administración Foral del territorio en el que tenga lugar la mayor parte del recorrido, sin perjuicio de la emisión de la otra u otras Administraciones Forales o de los acuerdos de colaboración que pudieran alcanzarse entre ellas».

Cuarto.- La negativa o ausencia de voluntad de alguna de las Diputaciones Forales en las suscripción o actualización del Convenio Foral no impediría su celebración con la o las que los estimen conveniente.

Los Convenios Forales que se suscriban al amparo del presente Acuerdo contendrían la delimitación del personal, bienes, derechos y obligaciones que se traspasen a la correspondiente Diputación Foral para la ejecución de las funciones comprendidas en los mismos».

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

Las previsiones estatutarias contenidas en sus artículos 10.32 y 12.9 EAPV, encontrarán pleno desarrollo cuando se completen con las transferencias sobre todas las funciones de ordenación y gestión de los transportes terrestres que tengan su origen y destino en la CAE, aunque no transcurran íntegramente por ella.

La interpretación sobre el alcance de las competencias autonómicas en materia de servicios y actividades de transporte por carretera ha sido objeto de controversia jurídica, por el alcance otorgado a la competencia estatal del 149.1.21 CE («aunque transcurran sobre infraestructuras de titularidad estatal» o dicho de otro modo, transportes con itinerarios supracomunitarios) por parte del Estado y que ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional. Existen tres interpretaciones posibles:

Interpretación estatal: Las CCAA únicamente ostentan competencia sobre el transporte por carretera intrautonomo, si bien pueden asumir como competencia delegada vía el artículo 150.2 CE las funciones de ejecución

de la legislación estatal sobre el transporte con radio de acción supraautonómico. Esta interpretación se materializa en la LOTT y en la Ley Orgánica 5/1987.

Interpretación autonomista: De acuerdo a esta interpretación la CCAA posee competencia exclusiva sobre los transportes por carretera que discurran íntegramente dentro de su ámbito territorial, así como competencia de ejecución de la legislación estatal de transportes respecto de las actividades y servicios con radio de acción supraautonómico.

Un buen ejemplo de la interpretación autonomista lo constituye el texto de nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlament (2005) que asumía competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre transportes terrestres que tuvieran su origen y destino en Cataluña, aunque no transcurrieran íntegramente por ella. No obstante, finalmente en el texto vigente, este apartado fue suprimido limitando la competencia al transporte intraautonómico y a la emisión preceptiva de informe en los supra autonómicos.

Interpretación foral: La normativa actualmente vigente ha reconocido la singularidad foral en esta materia en la DA de la LO 5/1987. En el apartado 1 de aquella Disposición se reconoce que las comunidades forales vienen ejerciendo con carácter preautonómico funciones «en relación con los transportes que exceden de su ámbito territorial», de lo que sin especial esfuerzo argumentativo se deduce que el alcance de las competencias forales en transporte supraterritorial no derivan de la voluntad delegante del 150.2 CE del Estado ejercida mediante la LO 5/1987, sino que forma parte su haz competencial estatutario (Art 12.9 , DA EAPV y DA 1ª CE).

Esta era precisamente la interpretación más ajustada a la voluntad estatutaria de raíz foral, que entendía que la CAE dispondría de competencias normativas y ejecutivas en el relación al transporte que discurriera íntegramente por la CAE; y en lo que respecta al transporte que excediera de su ámbito territorial, dispondría de competencias normativas limitadas al desarrollo de la legislación estatal junto con las competencias ejecutivas más amplias -las propias de toda autoridad de transporte-, siempre que transcurrieran por su territorio y existiera algún punto de conexión que lo vinculara con él (como la residencia o domicilio de los vehículos de viajeros y mercancías o de la empresa de transportes, etc.).

Esta interpretación, sin embargo, se ha visto erosionada por la jurisprudencia del TC que en la STC 86/1988 negó competencia normativa a la CFNA (también de naturaleza foral) para regular el régimen jurídico de autorizaciones de transporte por carretera en sus distintas modalidades en los casos en que el itinerario excediera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma «de modo que la competencia reguladora de la Comunidad Foral sobre transportes terrestres sólo cabría en la medida en que esos transportes no transcurran, además de sobre su propio territorio, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en otro caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado, como ya dijera, aunque en relación con el País Vasco, las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, y 97/1983, de 15 de noviembre.»

En el ámbito legislativo y de acuerdo con la doctrina constitucional descrita, la Ley Orgánica 5/1987, reconoce la singularidad foral en su DA —si bien limitada al ámbito de las funciones ejecutivas—, aunque hasta la fecha no se ha logrado la actualización del Convenio Foral.

La actualización del Convenio Foral es por lo tanto el instrumento jurídico previsto en la normativa vigente para concretar de manera bilateral el alcance de la competencia de transportes por carretera la CAE y el que va a permitir que ejerza todas las funciones ejecutivas que estatutariamente le corresponden en materia de transportes supra autonómicos que transcurran por su territorio, cuando «tengan su origen o destino dentro» del mismo (art. 12.9 y DA única EAPV).

Mediante la actualización del Convenio Foral de Transportes finalmente se lograría equiparar a los tres territorios históricos en el ejercicio de funciones ejecutivas en materia de transportes supraterritoriales que actualmente únicamente ejerce el Territorio Histórico de Álava, vía el Convenio Foral de 1950 y se lograría a su vez que la CAE comience a realizar las pruebas de capacitación profesional a que se refiere el art. 42 LOTT y que el resto de las CCAA viene ejerciendo por delegación (art. 13 LO 5/1987).

Aun se halla pendiente, en definitiva, la formalización de los Convenios Forales recogidos en el Acuerdo de la

Comisión Mixta de Transferencias de junio de 2011, por lo que no se ha completado el traspaso, que alcanzará su efectividad en el momento en que se suscriban los citados convenios.

De acuerdo a este planteamiento se debería completar las transferencias efectuadas mediante el RD 2488/1978 y RD 1446/1981 a la CAE, con la firma de la Actualización del Convenio Foral en materia de transportes entre la CAE, los Territorios Históricos y la Administración del Estado, en el que se determinen qué facultades asumen las Instituciones de la Comunidad Autónoma, en particular los Territorios Históricos, al amparo de la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. Este convenio vendría a sustituir el Convenio actualmente vigente de 1950.

Con independencia de que la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 5/1987 únicamente se refiera a la suscripción de convenios con las DDFF, lo cierto es que el traspaso de funciones y servicios desde el Estado a la CAE se rige por lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del EAPV y derivado de ella de las normas previstas en el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en la medida en la que esta asunción de funciones puede llevar aparejada determinados traspasos de medios de diferente naturaleza no puede obviarse el procedimiento establecido a estos efectos.

Ficha 7: Salvamento marítimo

MATERIA-SERVICIO

SALVAMENTO MARÍTIMO

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

Operaciones de búsqueda y salvamento de vidas y buques en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco. En concreto, las competencias ejecutivas incluyen, a modo ilustrativo, las siguientes funciones:

1. Prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo.
2. Control y ayuda de tráfico marítimo.
3. Prevención y lucha contra la contaminación en el medio marino.
4. Servicio de remolque y embarcaciones auxiliares.
5. Elaboración de un Plan Vasco de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en el Mar y de la Lucha contra la Contaminación en el Medio Marino, que deberá coordinarse con el Plan Estatal de Salvamento, con otros Estados con aguas limítrofes y con la Unión Europea.
6. Elaboración de informes vinculantes en la determinación de los canales de entrada y salida de los puertos en aquellos aspectos relacionados con la seguridad marítima.
7. Establecer los criterios de las maniobras de buques que porten mercancías peligrosas o se encuentren en condiciones excepcionales.
8. La prestación, en general, de los servicios de seguimiento y ayuda al tráfico marítimo, de seguridad marítima y de la navegación, de remolque y asistencia a buques.
9. La supervisión técnica en los puertos situados en territorio vasco de los buques autorizados por los acuerdos internacionales, incluidos aquellos que estén en fase de construcción y de las mercancías a bordo de los mismos.
10. Supervisión de aquellos aspectos relacionados con la seguridad marítima en las labores de estiba y destiba.
11. Servicios complementarios a los anteriores.

La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), entidad pública empresarial perteneciente al Sector Público Estatal, desarrolla estas tareas en la CAE, contando a su disposición con numerosos y cuantiosos medios materiales y personales: Centro de Coordinación de Salvamento Bilbao, remolcadores, Embarcación Nivel A, un helicóptero en la base de Santander que da cobertura a esta zona.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Art. 149.1.20ª CE: competencia exclusiva del Estado en Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

Art. 149.1.29ª CE: competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Art. 12.10 EAPV: Competencia de la CAPV de ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco.

Art. 17 EAPV: Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo.

NORMATIVA

Internacional

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, art. 98.2.

Convenio de 1 de noviembre de 1974 sobre seguridad de la vida humana en la mar.

Convenio internacional de búsqueda y salvamento marítimo de 1979, el conocido como Convenio SAR 79. Convenio Londres 1989.

Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, Londres, 1989.

Europa

No se ha localizado (sólo aspectos ambientales).

Estado

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, Texto refundido de la ley de puertos del Estado y de la Marina Mercante: arts. 6.1.e, 263.b y 264.

Real Decreto 62/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las condiciones de seguridad marítima, de la navegación y de la vida humana en la mar aplicables a las concentraciones náuticas de carácter conmemorativo y pruebas náutico-deportivas (art. artículo 149.1.20.ª de la Constitución).

Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.

CAE

Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias,

Disposición adicional primera. Salvamento marítimo.

Corresponde a los órganos competentes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi la coordinación de los servicios de auxilio y salvamento de vidas humanas y la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo en el mar territorial, de conformidad con la legislación estatal en materia de salvamento marítimo.

A tal fin, el Gobierno Vasco aprobará, con la periodicidad que se determine desde que se produzca el traspaso de medios y servicios, el plan de servicios destinados al salvamento marítimo y a la lucha contra la contamina-

ción marina, con el fin de coordinar su actuación, potenciarlos y formar a personal especializado. Igualmente aprobará el plan territorial de protección de la ribera del mar contra la contaminación.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores se realizará conforme a lo dispuesto en la normativa vigente sobre salvamento marítimo y lucha contra la contaminación en el medio marino.

Doctrina constitucional

La doctrina del TC está contenida principalmente en la STC 40/1998, FFJJ 50 y ss.

También ha tratado la cuestión en SSTC 3/2014, 99/2013, 31/2010, 38/2002, 40/1998, 149/1991 y 227/1988. De ellas conviene destacar la STC 149/1991 y la STC 38/2002. Esta última dice: «(e)n el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAand) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero).»

En la STC 40/1998 se explicita que «la inclusión de la materia de salvamento marítimo entre las facultades del Estado sobre marina mercante no implica la asunción por parte de éste de las competencias ejecutiva que, ... han asumido los señalados Estatutos de Autonomía » « En el presente caso, a las CCAA recurrentes les corresponde únicamente competencias ejecutivas en materia de salvamento marítimo, lo cual quiere decir que es el Estado el que tiene potestades legislativas plenas en la materia, potestades que, como acabamos de señalar, le permiten establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una aplicación adecuada y una interpretación uniforme de la norma. »

Por otra parte, se analiza la incidencia del título «seguridad pública» en los siguientes términos: «Si bien no pueden identificarse salvamento marítimo y seguridad pública, en estos supuestos es posible que se vean afectadas las competencias que, según el art. 149.1.29 CE corresponden al Estado, y que desde esta perspectiva resulta perfectamente trasladable a este supuesto la doctrina contenida en la STC 133/1990...la competencia autonómica sobre esta materia «se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supracomunitario que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia...» La dimensión que pueden adquirir algunos siniestros en el mar y la exigencia de una intervención inmediata de todo tipo de recursos y medios dependientes de diversas entidades justifica la intervención del Estado al objeto de garantizar, como acaba de indicarse, una dirección y organización unitarias o, cuanto menos, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas, ya que puede estar en juego un interés nacional y supracomunitario ».

La STS 13 de junio de 2006 (Rec. Núm. 2493/2001) confirma las competencias autonómicas en ejecución en relación a la impugnación a la Orden FOM/1634/2013, de 30 de agosto, por la que se aprueban las tarifas por los servicios prestados por la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS

Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), entidad pública empresarial, creada por Ley 27/1992, Adscrita a la Secretaría General de Transporte, bajo la superior dirección del Secretario de Estado, conforme al Real Decreto 362/2017, de 8 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.

Sus funciones se encuentran recogidas en el art. 267 y ss RDL2/2011. La STC 40/1998, FJ 55 señaló que esta entidad «no podrá ejercer sino aquellas funciones que correspondan al Estado —es decir, funciones de coordinación en la búsqueda, rescate y salvamento marítimo—, el precepto es también una norma de distribución de competencias en el seno de la organización estatal y, por ello, sin ninguna incidencia en el ámbito competencial de las CCAA».

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No consta que hayan tenido lugar.

No obstante, los EEAA de las CCAA ribereñas prevén asumir esta competencia: art. 29.3 EAGal, art. 66.2 EAAnd., art. 12.11 EAAst., art. 26.12 EACant., art. 12.11 EAMur., art. 51.6 EAVal., art. 33.9 EACan., art. 32.11 EAIBal. y art. 132.3 EACat.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La STC 40/1998, confirmada posteriormente en varias ocasiones, inserta el salvamento marítimo en la materia de marina mercante del art. 149.1.20 CE (FJ 51), sin perjuicio de que se active la materia de seguridad pública del art. 149.1.29 CE cuando surja un posible interés nacional o supracomunitario que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia de grandes dimensiones y en los términos dispuestos para la materia de protección civil (FJ 52).

La competencia para su ejecución está reconocida a favor de las CCAA tanto legalmente como en la doctrina constitucional. El art. 264.5 TRLPEMM señala que «corresponde a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido como competencia propia en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral, en la que se entiende incluida en todo caso la potestad sancionadora». Nuestro Estatuto efectivamente asume esa función en su art. 12.10. La STC 40/1998, FJ 50, reconoce al Estado competencias normativas plenas en la materia junto con facultades de coordinación, y a las CCAA las competencias de ejecución.

No obstante, el Estado mantiene una concepción centralista de la gestión que está impidiendo llegar a un acuerdo sobre la transferencia de medios y servicios que el Estado dispone para la ejecución de las funciones de salvamento marítimo en la CAPV con los argumentos de interés nacional, supraterritorialidad y la concepción estricta del territorio.

Ficha 8: Administración institucional. Apoyo a las Pymes y programas innovación tecnológica

MATERIA-SERVICIO

«ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL ADSCRITA AL MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Funciones de financiación de proyectos de innovación tecnológica; funciones y servicios que son desempeñadas por la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa y por el Instituto para la diversificación y ahorro de la energía (IDAE).

CONFIGURACION COMPETENCIAL

Constitución: artículo 149.1.13

Estatuto de Autonomía: artículo 10.25

artículo 10.30

Normativa

Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

A. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad:

Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa

El organismo autónomo IMPI fue suprimido y en la actualidad es la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, la que ha asumido las funciones desarrolladas por el IMPI. Dicha Dirección es una unidad orgánica perteneciente al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

B. Ministerio de Energía, Turismo y Agencia Digital:

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDAE, es un organismo adscrito al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, a través de la Secretaría de Estado de Energía

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

El IMPI ha sido transferido a todas las Comunidades Autónomas excepto a la CAPV. En este sentido, la STS de 15 de noviembre de 1999, deja claro que la ayuda a la pequeña y mediana empresa industrial no ha sido asumida por la CAPV, pues no estaba incluida en la transferencia en materia de Industria, formalizada por el RD 1255/1981 (objeto de ampliación por Real Decreto 213/1987, de 6 de febrero). Es por tanto una materia no transferida y no asumida por la CAPV.

A otras CCAA, de forma ilustrativa:

Real Decreto 738/1981 (traspaso en materia de industria) y Real Decreto 1034/1984, de 11 de abril, sobre traspaso de medios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de pequeña y mediana empresa industrial.

Real Decreto 1788/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Pequeña y Mediana Empresa Industrial.

Real Decreto 1154/1984, de 23 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de pequeña y mediana empresa industrial.

En todos los traspasos las funciones que asumieron las CCAA eran las establecidas en el art. 3 del RD 877/1977, con exclusión de las de financiación previstas en el nº 7 de dicho artículo y las que se deriven de acciones de ámbito estatal; es decir, el Estado se reservó las funciones financieras: «Siete. Contribuir a facilitar la forma de financiación de las pequeñas y mediana industrias mediante:

- a. La promoción de todo tipo de actividades encaminadas a establecer nuevos canales de financiación o garantía, facilitando la prestación de avales y tomas de participaciones de carácter temporal o permanente, por sociedades de financiación o por otras empresas.
- b. Participar transitoriamente en el capital de sociedades privadas, en cuantías no superior al cuarenta y cinco por ciento de este, con el fin de facilitar su reorganización, reconversión o modernización y de estimular los procesos de concentración empresarial aconsejables.
- c. Realizar operaciones de préstamo a favor de las sociedades en cuyo capital participe y prestar aval o garantía sobre los préstamos que puedan recibir dichas sociedades.
- d. Constituir o participar en la constitución de nuevas sociedades cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus fines».

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO**IMPI**

El organismo autónomo IMPI fue suprimido y en la actualidad es la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, la que ha asumido las funciones desarrolladas por el IMPI. Dicha Dirección es una unidad orgánica perteneciente al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Funciones transferidas a todas las CCAA excepto a la CAPV en la forma que se explicado en el apartado correspondiente.

La Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, que asumió las funciones desarrolladas por el IMPI tiene entre sus objetivos la ejecución de las políticas de apoyo y promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME), con el fin de favorecer e impulsar su actividad empresarial y la mejora de su competitividad.

Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.

La propuesta, ejecución, seguimiento y evaluación de la política industrial y de las políticas de apoyo y promoción de la actividad de la pequeña y mediana empresa encaminada a la mejora de su competitividad, así como las propuestas de incorporación de las iniciativas industriales y de pequeña y mediana empresa internacionales y de la Unión Europea al ámbito nacional.

El análisis y las propuestas de simplificación normativa y de reducción de cargas administrativas para las PYME. La cooperación con otros departamentos ministeriales, con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la identificación y propuesta de actuaciones destinadas a simplificar y mejorar las relaciones de la PYME con la Administración.

El análisis, las propuestas de mejora, desarrollo y la divulgación de las fuentes de financiación para las pequeñas y medianas empresas, así como el desarrollo de actuaciones y programas dirigidos a facilitar el acceso a la financiación de la PYME, bien directamente, o instrumentados a través de las sociedades CERSA y ENISA.

La planificación, coordinación global y de la gestión administrativa y económico-financiera de los programas de ayudas públicas que sean competencia de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, así como el seguimiento y control centralizado con criterios coordinados y homogéneos del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los beneficiarios de las ayudas, y el control del riesgo de las operaciones y vigilancia del fraude, así como la propuesta e implantación de las medidas necesarias para evitarlo.

Sociedades estatales adscritas:

Empresa Nacional de Innovación, SA - ENISA

Compañía Española de Reafianzamiento, CERSA

La transferencia debe incluir, en cualquier caso, como concepto de carga asumida, los créditos de inversión nueva y de subvenciones (es decir todos aquellos que fueron excluidos en las transferencias realizadas a las demás CCAA) rigiéndose el traspaso a la CAPV por los mecanismos a aplicar para la determinación de la valoración económica asociada a cualquier traspaso de competencias, conforme a los principios contenidos en el Concierto Económico.

IDAE. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDAE, es un organismo con naturaleza de entidad pública empresarial, adscrito al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, a través de la Secretaría de Estado de Energía. Entre sus funciones se encuentra contribuir a la consecución de los objetivos que tiene adquiridos España en materia de mejora de la eficiencia energética, energías renovables y otras tecnologías bajas en carbono lo que constituye el marco estratégico de su actividad.

En este sentido, el IDAE lleva a cabo acciones de difusión y formación, asesoramiento técnico, desarrollo de programas específicos y financiación de proyectos de innovación tecnológica. Así mismo, el Instituto lidera una intensa actividad internacional en el marco de distintos programas europeos y cooperación con terceros países. Gestiona fondos estructurales europeos (FEDER).

Por otra parte, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, amplía las funciones de IDAE para dar apoyo a las tecnologías orientadas a la descarbonización de la generación eléctrica; prestar asistencia al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital en procedimientos administrativos, judiciales o arbitrales en los que sea parte la Administración General del Estado; y desarrollar como medio propio instrumental y servicio técnico, en los términos que prevea su Estatuto, y en todo lo relacionado con sus fines y funciones, los trabajos que se le encomienden por parte de la Administración General del Estado así como por sus organismos y entidades dependientes, que tengan la consideración de poder adjudicador.

Entendemos que la transferencia se plantea principalmente en sus aspectos económico-financieros, tomándose en cuenta los presupuestos de explotación y de capital del IDAE se integran en los presupuestos generales

del Estado y que forman parte esencial de sus recursos la aportación del Estado para gastos de inversión y funcionamiento, que se asigne al Instituto en los Presupuestos Generales del Estado, debiendo regirse el traspaso a la CAPV por los mecanismos a aplicar para la determinación de la valoración económica asociada a cualquier traspaso de competencias, conforme a los principios contenidos en el Concierto Económico:

La valoración económica se realizará en base a los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado aprobados del ejercicio en que se produzca la efectividad del traspaso.

La valoración económica asociada al traspaso incorporará tanto el coste directo correspondiente a los Órganos, Servicios y Funciones directamente afectados por el traspaso, como el coste indirecto correspondiente a aquellos otros que de cualquier forma prestan apoyo al mismo, tanto los créditos asignados a los Servicios Generales, como los ubicados en otros servicios.

Todo ello, independientemente de que los créditos asociados al traspaso correspondan al Subsector Estado, Organismos Autónomos, Entes y Sociedades Públicas, o cualquier otro órgano adscrito a la Administración del Estado.

Se adscribirán a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco las fuentes de ingreso directamente asociadas a las funciones y servicios objeto de traspaso: Tasas y Precios públicos, Venta de bienes, Cuotas de diversa naturaleza, Ingresos Patrimoniales y otros Ingresos Propios.

Para finalizar indicar que tanto el CDTI como la FEOI desaparecen como objeto de la ficha de traspasos tal y como se expone, sucintamente, a continuación.

CDTI. Entidad Pública Empresarial Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.

El CDTI promueve la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas. Es la entidad que canaliza las solicitudes de financiación y apoyo a los proyectos de I+D+i de empresas españolas en los ámbitos estatal e internacional. Así pues, el objetivo del CDTI es contribuir a la mejora del nivel tecnológico de las empresas españolas mediante el desarrollo de las siguientes actividades:

Mediante el Decreto 2/2009 (traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones en materia de investigación y desarrollo científico y técnico e innovación) se transfirieron servicios cuya misión consiste en la ordenación, planificación, fomento, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos de investigación y desarrollo científico, tecnológico e industrial; funciones que actualmente desarrolla la Administración estatal a través de una serie de entidades y organismos de distinta naturaleza tanto pública como privada, con la única limitación de su coordinación con el Estado. En tal sentido se entienden incluidos los servicios del CDTI.

FEOI. Fundación Pública Escuela de Organización Industrial (desaparece como objeto de traspaso)

Anteriormente se trataba de un organismo autónomo (Organismo Autónomo Comercial EOI) si bien fue transformada en Fundación Pública Escuela de Organización Industrial, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Su labor se centra como escuela de negocios para la formación de empresarios y directivos especialmente en el campo de las tecnologías, ofreciendo servicios de residencia y de marco complementario de formación cultural y científica a estudiantes, investigadores y profesores españoles y extranjeros. No tiene inmuebles ni sedes en la CAPV.

La transferencia se ve imposibilitada ya que hay que tener en cuenta que se trata de una fundación pública en la que los patronos son tanto del sector público como del sector privado asimismo cuentan con empresas y organizaciones colaboradoras que forman parte de los Consejos Consultivos, y además no se financia de los presupuestos generales del Estado.

Ficha 9: Hidrocarburos (ampliación de servicios y funciones traspasados por Decreto 78/1981, de 6 de julio, en materia de Industria, Energía y Minas. Real Decreto 1255/1981, de 8 de mayo)

MATERIA-SERVICIO

HIDROCARBUROS

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

En el informe Zubia se apelaba a las funciones relativa a los trabajos de exploración, investigación y explotación.

Actualmente, la Administración vasca está tramitando y otorgando las autorizaciones de exploración y permisos de investigación sobre hidrocarburos que se desarrollan íntegramente en el ámbito territorial de la CAPV, sin haberse realizado la correspondiente transferencia acompañada de la previsión presupuestaria.

Sin embargo, en lo relativo a la explotación no se están satisfaciendo las previsiones estatutarias. En virtud del art. 3.2.a LSH, toda concesión de explotación de hidrocarburos corresponde actualmente al Estado, pese a que se ubique íntegramente en Euskadi. Esta es la transferencia pendiente, que debe ir precedida de una modificación legal por parte de la normativa básica estatal.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Art. 149.1.25 CE: Competencia estatal para dictar las bases del régimen minero y energético.

Art. 149.1.13 CE: Competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

Art. 10.11 EAPV: competencia exclusiva sobre «...instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando ese transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma...»

Art. 11.2 c) EAPV: Competencia de desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del régimen minero y energético y recursos geotérmicos.

Normativa

Europea

Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos.

Estatal

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (art. 3).

Real Decreto 2362/1976, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos de 27 de junio de 1974.

CAE

Ley 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o fracking.

DECRETO LEGISLATIVO 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

TC

STC 8/2013 y STC 106/2014 FJ 8.b, sobre fracking: [Corresponde al Estado ejercer las facultades de planificación en materia de hidrocarburos [art. 3.1 a) de la Ley del sector de hidrocarburos] y establecer la regulación básica correspondiente a las actividades relativas a su exploración, investigación y explotación [arts. 1.2 a) y 3.1 b) de la misma Ley], así como la competencia para otorgar las autorizaciones de exploración y los permisos de investigación cuando afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y en todo caso para otorgar las concesiones de explotación de hidrocarburos [art. 3.2 a), siempre de la Ley del sector de hidrocarburos].»

Asimismo:

STC 24/1985 Petronor; distribución competencial en energía [Las competencias de la CAPV en materia de energía han de encuadrarse en el artículo 10.11 del Estatuto Autonomía, y no en el artículo 10.30, donde se refiere, más bien, a las competencias sobre industria en general. La actividad de las refinerías en general no puede incluirse en el título competencial exclusivo de la CAPV del artículo 10.11 EAPV, sino en el 11.2 c) EAPV, en relación con el artículo 149.1.25 CE.];

STC 108/1996 Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, Oleoducto catalán;

STC 197/1996 distancias mínimas entre gasolineras;

STC 223/2000 distribución competencial respecto a empresas distribuidoras y suministradoras de gases licuados del petróleo [La actividad de distribución de GLP lo encuadra el TC en las materias de comercio interior y régimen energético, donde el Estado tiene competencia para dictar las normas básicas, al amparo de los títulos ex art. 149.1.13 y 149.1.25 CE. En base a ello las Competencias de inscripción y calificación registral, las atribuye el TC en el caso de los Operadores al por mayor: se atribuye dicha competencia al Estado y en el caso de las empresas suministradoras al por menor: se atribuye dicha competencia a las CCAA].

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS

Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (Delegación de Gobierno del País Vasco).

En el caso vasco, la competencia se ha residenciado en la Dirección de Energía, Minas y Administración Industrial, bajo la dependencia directa y jerárquica de la Viceconsejería de Industria, tal y como dispone el art. 13.1.n del Decreto 74/2011 (sic 2016), de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

Otras CCAA también están otorgando permisos de exploración e investigación que afectan a su ámbito territorial al amparo de la Ley estatal 34/1998 y del RD 2362/1997, en los mismos términos que la CAPV. Dado que no existen Decretos de transferencia específicos para esta cuestión en materia de hidrocarburos, se ha de entender que la transferencia está amparada en los Decretos de transferencia iniciales en materia de industria y energía.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El art. 3.2.a LSH reserva al Estado el otorgamiento de las autorizaciones de exploración y permisos de investigación únicamente cuando afecte a un ámbito territorial superior al de Comunidad Autónoma. Asimismo, este precepto reserva al Estado en todo caso las concesiones de explotación. El TC (por todas, la STC 106/2014 FJ 8.b) ha confirmado la constitucionalidad de esta previsión legal estatal.

Por tanto, deben diferenciarse la situación de reparto competencial, por un lado, en la exploración e investigación y, por el otro, en la explotación, siempre referidas a actividades que se desarrollen íntegramente en la CAPV.

a. Sobre las autorizaciones de exploración y los permisos de investigación.

En estos momentos, las competencias no reservadas el Estado, esto es, autorización de permisos de exploración y de investigación que se desarrollen íntegramente en la CAPV, ya se están ejercitando por la Administración vasca.

Sobre las funciones que actualmente está desarrollando la CAPV (investigación y exploración), se han barajado dos posturas o interpretaciones a los efectos de su transferencia: la primera entiende necesario un acuerdo de transferencia específico para el sector de hidrocarburos y distinto del genérico de industria, energía y minas efectuado a través del Decreto 78/1981, en el que se detallan los servicios y funciones que son objeto de traspaso; la segunda interpretación entiende que la transferencia de hidrocarburos fue realizada mediante el Decreto genérico de Industria (en nuestro caso aquel Decreto 78/1981).

Para decantarse a favor de una postura u otra se han barajado distintos argumentos jurídicos, entre los que la promulgación de la Ley 34/1998 reguladora del Sector de Hidrocarburos ha tenido especial trascendencia. La entrada en vigor de la LSH supuso un nuevo escenario que puso fin a la indefinición competencial anterior, entendiéndose que en la materia concreta de autorizaciones de exploración y permisos de investigación se habían efectuado ya las correspondientes transferencias a las CCAA a través del traspaso genérico de Industria, en nuestro caso en 1981, y que se concreta en los aspectos que regula la LSH.

Amparándonos en los términos amplios utilizados en la redacción del apartado dedicado al traspaso en materia de energía, cabría entender que la CAPV asumió en el año 1981 las funciones reconocidas en materia de hidrocarburos, en los términos establecidos en los artículos 10.11 y 11.2 c) del Estatuto de Autonomía y la normativa básica estatal.

De ser así, la asunción de estas funciones no va a suponer ningún incremento en las dotaciones de personal ni en las partidas presupuestarias del departamento correspondiente.

En todo caso, el considerar necesario o no la transferencia en el aspecto concreto de las autorizaciones de exploración y permisos de investigación entendemos que afectaría, únicamente, a los aspectos financieros necesarios para su adaptación al sistema del Concierto.

b. Sobre las concesiones de explotación.

La concesión de una explotación de hidrocarburos está atribuida en exclusiva al Estado aun cuando sea íntegramente desarrollada en la CAPV. Ello contradice la previsión estatutaria del art. 10.11 EAPV, y es criticable que una ley de rango ordinario haya efectuado una distribución competencial distinta de la que se desprende del llamado «bloque de constitucionalidad».

En esta cuestión, la reclamación al Estado debiera seguir su curso ya que la competencia vasca en esta cuestión tiene perfecto encaje en el EAPV y se ha visto excluida por una ley ordinaria estatal.

Área 2. AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Ficha 10: Organización y Orientación del mercado de productos de la pesca y cultivos marinos (ampliación del Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Sector Pesquero)

MATERIA-SERVICIO

ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

Las funciones y servicios que se reclamaban en la ficha Zubia relativa al FROM eran los relativos a potenciar y mejorar las estructuras y regímenes de comercialización pesqueros, a través de campañas de orientación y promoción del consumo; estableciendo criterios de comercialización e impulsando la constitución de organizaciones de productores pesqueros; mejorando la competitividad de las empresas del sector en su dimensión transformadora y comercializadora, así como las estructuras de servicios básicos para el sector pesquero y los beneficios sociales y asistenciales al mismo. Todo ello sin perjuicio de las facultades del Estado sobre pesca marítima, bases de la ordenación del sector pesquero y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En la actualidad, se trata de una función integrada en la materia de ordenación pesquera, actualmente muy condicionada por la normativa europea sobre el Mercado de la Unión Europea de los productos de la pesca y la acuicultura y por las federaciones de productores.

Estas funciones se ejecutaban inicialmente por el Organismo Autónomo FROM (creado por Ley 33/80), que ha sido eliminado (Ley 33/2014). Sus funciones han sido asumidas por el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Disposición adicional primera (supresión de organismos autónomos) y atribuidas, en los que aquí nos interesa, a la Dirección General de Ordenación Pesquera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y al FEAGA, que asumirá las funciones derivadas de su condición de organismo de pago de los gastos del FEAGA relativos a la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura. Entre ellas, a título ilustrativo, se encuentran

Fomento de las asociaciones, cooperativas y empresas de carácter extractivo, transformador y comercial de los productos de la pesca y cultivos marinos.

El impulso de sistemas de identificación y de nuevos productos pesqueros.

La gestión de las ayudas derivadas de la Organización Común de Mercados de la Unión Europea.

El desarrollo de las funciones de orientación del mercado.

La coordinación y el apoyo a la innovación del sector pesquero y acuícola.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Art. 149.1.19ª CE: Competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

Art. 10.10 CE: Competencia exclusiva de la CAE en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

Art. 11.1.c) EAPV: La CAE ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero del País Vasco.

Art. 10.25 EAPV, que apodera a la Comunidad Autónoma en relación con la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Normativa

Europa

Reglamento (UE) no 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) no 1184/2006 y (CE) no 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) no 104/2000 del Consejo. Junto a este Reglamento, se encuentran otras normas en el marco de la Política Pesquera Común (PPC).

Estado

Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Vasca

Ley 6/1998, de 13 de marzo, del Parlamento Vasco, de Pesca Marítima.

Jurisprudencia constitucional

No se han encontrado sentencias TC que mencionen al FROM directamente.

Sin embargo la STC 9/2001 establece la distribución competencial diferenciando entre la materia «pesca marítima» como actividad extractiva y la materia «ordenación del sector pesquero» como regulación del sector económico y productivo de la pesca.

ORGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Dirección General de Ordenación Pesquera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

TRASPASOS A COMUNIDADES AUTONOMAS

La CAE asumió mediante Real Decreto 2413/1982, de 27 de agosto, traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Sector Pesquero (distribución de licencias de pesca, autorización de los permisos de construcción de buques le pesca).

La Generalitat de Catalunya ha asumido parcialmente funciones del FROM en cuanto a la comercialización de los productos de la pesca, acuicultura y cultivos marinos (Real Decreto 665/1984, de 8 de febrero), (en materia de distribución de licencias de pesca, de construcción de buques de pesca, conservación y mejora de recursos pesqueros, de comercialización de los productos de la pesca, mariscos y cultivos marinos, el Registro Oficial de la actividad, medios y personas, tanto físicas como jurídicas, dedicadas al ejercicio de la pesca y la sanción de las infracciones).

El EAC recoge en su art. 119.4: «Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de ordenación del sector pesquero. Esta competencia incluye, en todo caso, la ordenación y las medidas administrativas de ejecución relativas a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, la construcción, la seguridad y el registro oficial de barcos, cofradías de pescadores y lonjas de contratación.» (precepto no recurrido).

En tal sentido, la CACAT reclama la transferencia de las funciones relativas sobre todo a seguridad marítima:

Despacho de embarcaciones; registro de matrícula; censo de buques de pesca marítima; registro de buques pesqueros; reconocimientos e inspecciones de embarcaciones; diario de navegación; inscripción marítima; regulación de la formación y de la expedición de los certificados de especialidad; homologación de los centros que imparten la formación; certificados de formación sanitaria específica.

Por su parte, el EAAAnd prevé en su art. 49.3.b que «(c)corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13.ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: b) Ordenación del sector pesquero andaluz, en particular en lo relativo a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, construcción, seguridad y registro de barcos, lonjas de contratación, y la formación, promoción y protección social de los pescadores y trabajadores de la pesca. Investigación, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica y formación pesquera.»

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La transferencia debe considerarse modificada a la vista de la desaparición y asunción de funciones que llevaba a cabo el FROM por parte del Ministerio así como la normativa europea en relación a la organización común de los mercados pesqueros.

Ficha 11: Inspección pesquera

MATERIA-SERVICIO:

INSPECCIÓN PESQUERA

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

La Comunidad Autónoma del País Vasco, a través del Real Decreto 1412/1981, de 19 de junio, tiene transferida la inspección pesquera en aguas interiores (art. 10.10 EAPV).

Se valora la conveniencia de asumir el ejercicio de la función inspectora de la actividad pesquera en las aguas territoriales adyacentes al litoral vasco, referida a la pesca marítima, en funciones, a título de ejemplo, tales como:

- a. Acceder, previa debida identificación, a las embarcaciones situadas en aguas del litoral vasco.
- b. Exigir la parada del buque que se va a inspeccionar y cuantas medidas sean necesarias para facilitar la subida a bordo de los inspectores y la de quienes les auxilian.
- c. Practicar las pruebas, investigaciones o exámenes que resulten necesarios para cerciorarse de la observancia de las disposiciones legales vigentes en materia de pesca marítima.
- d. Ocupar y retener los documentos relacionados con la infracción.
- e. Solicitar de las personas presentes que les faciliten cuantos documentos y registros tengan bajo su custodia o posesión, referentes a las capturas, desembarques, transbordos, depósito, venta o enajenación de dichos productos de la pesca.
- f. Detener las tareas de desembarque o descarga de cualquier medio de transporte, si se comprueba que en su desarrollo no se cumplen los requisitos reglamentarios.
- g. Llevar a cabo controles e inspecciones desde aeronaves, utilizando los sistemas de a bordo, sobre los buques pesqueros o que transporten productos de la pesca en aguas del litoral vasco, así como comunicar por los medios técnicos adecuados a los capitanes o patrones del buque avistado las medidas que en su caso sean necesarias para restablecer la legalidad.
- h. Adoptar, en su caso, las medidas provisionales precisas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y garantizar los intereses generales.

Con ello, se trata de facilitar una colaboración y cooperación eficaz para que el Gobierno Vasco proyecte su competencia en aguas interiores al resto de las aguas territoriales correspondientes al litoral vasco, con un aprovechamiento más racional de los recursos de la inspección que ya se realizan sobre las aguas interiores de su litoral respecto de dichas funciones de inspección, control y sanción en el resto de aguas de la jurisdicción española afectantes a su litoral.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Art. 149.1.19ª CE: Competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

Art. 11.1.c) EAPV. La CAE ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero del País Vasco.

Normativa

Estado

Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Real Decreto 176/2003, de 14 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de control e inspección de las actividades de pesca marítima.

CAE

Ley 6/1998, de 13 de marzo, del Parlamento Vasco, de Pesca Marítima.

Doctrina constitucional

El TC ha reconocido competencias autonómicas en la zona marítimo-terrestre en materia de pesca (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 56/1989, de 16 de marzo; 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril; 149/1992, de 19 de octubre; 184/1996, de 14 de noviembre; 147/1998, de 2 de julio, y 9/2001, de 18 de enero), marisqueo y acuicultura (SSTC 103/1989, de 8 de junio, 9/2001, y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45), salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ 51), e incluso en materias respecto a las cuales el enunciado del título competencial autonómico no contiene una expresa referencia a su proyección sobre los espacios marítimos, como en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 118/1996, de 27 de junio; 28/1997, de 13 de febrero, y 195/1998, de 1 de octubre), espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, de 31 de enero, 102/1995, 195/1998 y 38/2002) o patrimonio arqueológico subacuático.

El TC ha delimitado un distinto alcance de la competencia en estas materias según la delimitación marítima en la que desarrolle la actividad. Por ejemplo, ha admitido que en acuicultura y marisqueo las competencias autonómicas pueden ejercerse en aguas interiores, mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva (SSTC 103/1989 y 9/2001), pero no ha seguido este mismo criterio en pesca, en donde únicamente se han reconocido competencias autonómicas en las aguas interiores.

De esta doctrina se concluye que el TC hace recaer en el Estado las competencias de inspección sobre aspectos relativos a la pesca que se realice en aguas del mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva.

ORGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Dirección General de Ordenación Pesquera. Subdirección General de Control e Inspección.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No constan.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El espacio marítimo al que nos referimos incluye las aguas adyacentes al litoral vasco y sobre el mismo se reclama que la CAE pueda llevar a cabo funciones de inspección relativos a la actividad de pesca marítima.

Sobre el mar territorial, es criterio constante del TC que en el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» (STC 121/2014).

Situada la cuestión en materia de pesca, debe repararse en que las SSTC 9/2001 y 38/2002 (ambas con votos particulares), obiter dicta, diferencian la materia «**pesca marítima**» de la materia «**ordenación del sector pesquero**». Sobre la primera, el TC incluye aquí la regulación de la actividad extractiva, en concreto: normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos); los períodos en que puede pescarse (vedas, horas); forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca; y régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros). Afirma que la materia «pesca marítima» es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se ciña a las aguas interiores de una Comunidad Autónoma, ésta resultará competente para establecerla (así, en STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 6)» (STC 166/2013, FJ 3).

La segunda, la ordenación del sector pesquero, incluye la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa, lo que incluye las medidas referentes a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares. Aquí sí caben competencias autonómicas.

De esta doctrina se concluye que el TC hace recaer en el Estado las competencias de inspección sobre aspectos relativos a la pesca que se realice en aguas del mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva.

b. El caso de la inspección y sanción en Ría del Bidasoa y Bahía de Higer.

Cuestión pendiente, en todo caso, es el especial régimen de la pesca en la Ría del Bidasoa y en la Bahía de Higer (Txingudi) conforme al Convenio de 1959 suscrito con Francia y publicado en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 1965, (páginas 1783 a 1788). Los arts. 20, 35, 36 y 37 de este convenio se modificaron por Canje de Notas de 20 de abril de 2007 (BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2013, páginas 13586 a 13588).

Este Convenio rige para el ámbito territorial del curso principal del Bidasoa y su desembocadura desde Txapitelak-Arria hasta la línea que une el Cabo de Higer (Punta Erdiko) con la Punta Tumbas (Francia). El Convenio afecta directamente a la pesca en este espacio y las funciones de vigilancia y sanción en gran medida se encomiendan a los Comandantes de las Estaciones Navales de cada Estado.

Toda vez que el ámbito territorial del convenio, muy anterior a la CE, afecta a aguas interiores del litoral vasco y es atinente a materia competencial autonómica, las funciones de inspección y sanción debiera respetar el reparto competencial y ejercitarse por la CAPV.

Consecuentemente, debieran reclamarse las competencias autonómicas que corresponden a la CAPV como resultado del acuerdo suscrito con Francia en la Bahía de Higer y contrario al vigente reparto competencial, y subrogarse la CAPV en las competencias atribuidas por el Convenio al Comandante de la Estación Naval del Bidasoa, quien deberá limitarse en sus atribuciones a los fines exclusivos de la defensa nacional.

c. Otras cuestiones importantes

Adicionalmente, para una mejor ejecución de las tareas que actualmente se desarrollan en el marco competencial, se debe abrir la vía a que el Estado comparta la información que obra en su poder para un mejor desarrollo de las tareas propias de ordenación pesquera (control de la comercialización, por ejemplo), lo que incluye al menos:

Acceso a la documentación obtenida por la recopilación, tratamiento, análisis y explotación de toda la información sobre la actividad pesquera, procedente de las diferentes fuentes de información: diarios de abordaje, notas de venta, declaraciones de desembarco.

Acceso a la monitorización y seguimiento continuo de la actividad pesquera por los dispositivos de seguimiento por satélite a bordo de los buques (VMS y ERS). Sistema de posicionamiento de buques. Esto se incluiría para hacer efectiva la competencia de ordenación pesquera.

Ficha 12: Seguros agrarios

MATERIA-SERVICIO

SEGUROS AGRARIOS

DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

Transferencia de funciones y servicios que el Estado desarrolla a través de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) y del propio Ministerio de Agricultura, y entre las que se encuentran, a título ilustrativo, las siguientes:

Elaborar el Plan Anual de Seguros Agrarios para la CAPV.

Proponer las condiciones técnicas mínimas de cultivo, los rendimientos asegurables, los precios a efectos del seguro y las fechas límite de suscripción de las pólizas de seguro.

Realizar los estudios necesarios sobre los daños ocasionados a las producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación que sean necesarios para su cobertura.

El fomento y la divulgación de los seguros.

Asesorar al sector agrario en todas las materias relacionadas con los Seguros Agrarios.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Art. 149.1.13 y 149.1.11CE

Art. 10.9, 10.25 y 11.2. a) EAPV

Normativa

Estatal

Ley 87/1978 de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados.

Real Decreto 425/2016, de 11 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la Administración General del Estado al Seguro Agrario (regulación y gestión de la subvención del Estado a la suscripción del Seguro Agrario en forma de aportación del Estado al pago de la prima).

CAE

Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria (Título VI, Capítulos V y VI).

En esta Ley se prescribe que (art.81. Seguros agrarios). 1. El departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco competente en materia agraria establecerá acciones y desarrollará los instrumentos precisos concernientes a los seguros agrarios a efectos de conseguir los siguientes objetivos: a) La implantación y desarrollo de las líneas de actuación precisas en todo el ámbito agrario, sin olvidar modalidades tales como el seguro de instalaciones y construcciones destinadas a la producción agraria. b) Una actuación integral en las explotaciones agrarias. c) El fomento de un seguro específico contra incendios forestales y el apoyo a la suscripción de seguros de responsabilidad civil en el subsector forestal. 2. La gestión de los sistemas de aseguramiento corresponde a las diputaciones forales.

Así como que (art. 82. Fondos de garantía y compensación). 1. Las administraciones públicas vascas competentes en materia agraria procurarán establecer y definir actuaciones para conseguir un seguro de ingresos de cultivo o de explotación, con el objetivo de estabilizar las rentas de los productores agrarios vascos. 2. Asimismo promoverán la creación de fondos forales de garantía, consistentes en un sistema de autoseguro de ingresos de explotación, de tipo interanual, en el que para el cálculo de la cobertura del seguro y la valoración de los resultados se toman como referencia rendimientos zonales y precios medios de mercados representativos. En los fondos forales de garantía el concepto garantizado englobará únicamente a los ingresos procedentes de la producción agraria, es decir, del trabajo realizado en las explotaciones, no incluyendo ni las subvenciones ni las ayudas percibidas por diferentes conceptos. 3. Las administraciones públicas vascas podrán fomentar la integración de productores de los cultivos y actividades ganaderas que se declaren de interés bajo la fórmula de entidad de previsión social voluntaria para la creación de fondos de compensación.

Por último es sus arts. 83 y 84 se explicitan la declaración de zona catastrófica y la creación de un fondo para hacer frente a dichas catástrofes.

Jurisprudencia TC

El Tribunal Supremo ha afirmado la competencia estatal para la aprobación y gestión de los Planes de Seguros Anuales Combinados, como así afirma respecto al plan de 2004 la STS de 25 de octubre 2005 en un recurso promovido por el Gobierno Vasco.

En cuanto al TC, las sentencias que se citan a continuación validan los criterios para atribuir facultades ejecutivas del Estado con fundamento en el art. 149.1.13CE en concurrencia con títulos autonómicos, lo que posibilita, en la presente materia, que la gestión de las subvenciones a las primas de seguros agrarios se haga centralizadamente por el Estado:

STC 45/2001

STC 74/2014.

STC 11/2015.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), creada por el art. 17 Ley 87/78 y regido por RD 2650/1979. Tiene naturaleza de Organismo Autónomo y es dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No consta que se hayan traspasado estas funciones a las CCAA, ni tampoco la celebración de convenios a tal fin.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas participan en el desarrollo del Sistema de Seguros Agrarios a través de las Comisiones Territoriales, cuya presidencia ostentan, y su pertenencia a la Comisión General de ENESA y a la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas. Su participación se concreta así mismo concediendo subvenciones al coste del seguro a los agricultores y ganaderos, de manera complementaria a las concedidas por ENESA (art. 1 RD 425/2016, de 11 de noviembre).

Además, el vigente Plan de Seguros Agrarios Combinados, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2016, señala que «se intensificará la cooperación y colaboración del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, a través de ENESA, con las consejerías y departamentos de agricultura de las comunidades autónomas en lo que se refiere al funcionamiento de las comisiones territoriales de

seguros agrarios, a las dotaciones y criterios de asignación de subvenciones y demás cuestiones relacionadas con el desarrollo de las tareas previstas en el presente Plan, lo que se llevará a cabo en el seno de la Comisión de coordinación con las comunidades autónomas para los seguros agrarios».

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El Sistema Español de Seguros Agrarios nació en 1978 con el objetivo de establecer una cobertura técnica y financieramente viable que permitiera al sector agrario hacer frente a los daños causados en las producciones por riesgos imprevisibles no controlables y de consecuencias catastróficas, y que se reclama sea gestionado a nivel vasco cuando el punto de conexión sea que la localización del riesgo se encuentre en el País Vasco.

Este Sistema supone la intervención conjunta de las instituciones públicas —asumiendo la iniciativa para garantizar una correcta cobertura de riesgos económicos del sector y su subvención— y de las entidades privadas. Se fundamenta en cuatro pilares: la subvención al coste de las primas; la aplicación de la técnica aseguradora para el establecimiento y tarificación de las coberturas; la intervención de un reasegurador público; y la implicación de las Organizaciones Agrarias a la hora de adaptar las coberturas a las demandas de protección frente a los fenómenos climáticos.

Por parte del Estado, quien canaliza las políticas estatales y desempeña el papel activo público es ENESA, órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para el desarrollo de los Seguros Agrarios. Entre las funciones que tiene encomendadas, según se establece en el Real Decreto 2329/1979, se encuentran las siguientes:

Elaborar y proponer al Gobierno el Plan Anual de Seguros Agrarios.

Proponer al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para su aprobación, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, los rendimientos asegurables, los precios a efectos del seguro y las fechas límite de suscripción de las pólizas de seguro.

Controlar, en el ámbito agrario, el desarrollo y la aplicación de los Planes de Seguros, así como suscribir con la Agrupación de Entidades Aseguradoras un convenio para la ejecución del Plan.

Realizar los estudios necesarios sobre los daños ocasionados a las producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación que sean necesarios para su cobertura.

El fomento y la divulgación de los seguros.

Asesorar al sector agrario en todas las materias relacionadas con los Seguros Agrarios.

Actuar como árbitro de equidad en todas las cuestiones que puedan surgir y que sean sometidas a su decisión arbitral por ambas partes (asegurado y asegurador).

Informar sobre las condiciones especiales y tarifas elaboradas, para cada línea de seguro, por la Agrupación de Entidades Aseguradoras.

Destacan entre estas funciones la elaboración del Plan Anual de Seguros Agrarios, que, a modo de ejemplo, ha sido aprobado el trigésimo octavo Plan de Seguros Agrarios Combinados, para 2017 Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2016 (BOE núm. 310 de 24 de diciembre), y en donde puede comprobarse la líneas de seguros, fechas de inicio de suscripción de los contratos y, en una medida de gran incidencia sobre el sector, establece los distintos porcentajes de subvención que corresponden a los agricultores, ganaderos, acuicultores o productores forestales que aseguren su producción y determina los riesgos que serán cubiertos.

Por parte del sector privado, participan tanto las organizaciones agrarias como Agroseguros S.A. Esta última entidad es el asegurador privado que, atendiendo al Plan Anual, es el gestor del Sistema en nombre y por

cuenta de las aseguradoras privadas que utilizan la fórmula de pool a estos efectos. Junto a él se encuentran otras entidades como el Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) para el aseguramiento de los riesgos extraordinarios o la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) para el aval de préstamos obtenidos por los titulares de explotaciones agrarias para financiar sus actividades.

El Sistema, por tanto, consiste en gran medida en técnicas de promoción del sector agrario a través de la potenciación de políticas de aseguramiento de riesgos, y suponen la previsión de riesgos que posibilite la estabilidad económica mediante el mecanismo de la indemnización en el sector agrario. En definitiva, el seguro agrario es una modalidad de fomento productivo en el sector primario.

Por ello, el ejercicio de estas funciones públicas en el sector agrario encaja perfectamente en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Agricultura en los casos en los que el punto de conexión, riesgo asegurado, se encuentre en la CAPV.

Su justificación estatutaria se ampara en el título de ordenación general de la económica (art. 10.9 EAPV en el marco del art. 149.1.13 CE), y de forma más matizada en la medida en que la actividad (subvenciones a seguros agrarios) puede afectar a la ordenación de un sector en lo que se refiere al establecimiento de los criterios territoriales y los cultivos objeto de subvención.

Por lo demás, a nuestro entender no parece que concurra ninguno de los criterios que podrían justificar la gestión centralizada de estos incentivos económicos al aseguramiento.

Área 3. EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES

Ficha 13: Prestaciones por desempleo

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

El ejercicio de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo y de la declaración del reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones por desempleo, así como su pago y su control, incluyendo la potestad sancionadora y la correspondiente función inspectora.

Se contempla, por tanto, la gestión del sistema de protección social por desempleo, que incluye las prestaciones específicas por desempleo tanto en su nivel contributivo como asistencial así como cualquier otro subsidio de análoga naturaleza.

No se plantea alterar el vigente sistema de gestión liquidatoria y recaudatoria de la cotización por la contingencia de desempleo, desarrollada conjuntamente con las cuotas de la Seguridad Social por la Tesorería General de la Seguridad Social (artículo 21 TRLGSS).

Se deben incluir en este servicio las funciones de gestión de la prestación económica correspondiente a la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos en los supuestos actualmente desempeñados por el Servicio Público de Empleo Estatal y por el Instituto Social de la Marina.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Artículo 149, 1, 17 de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Artículo 18, 2 del Estatuto de Autonomía: En materia de Seguridad Social corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Artículo 18, 4 del Estatuto de Autonomía: La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente: al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía: La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Servicio Público de Empleo Estatal (organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Instituto Social de la Marina (entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, adscrito a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social).

Normativa

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Título III - Protección por desempleo).

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (artículo 18).

Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero (artículo 43).

Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.

Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (disposición adicional cuarta).

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La prestación económica en la situación de desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial está enmarcada en el ámbito de la acción protectora del sistema de la seguridad social (artículo 42 del TRLGSS).

La gestión de las prestaciones por desempleo es una competencia con encaje en el título de ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Seguridad Social, y no en el de la gestión del régimen económico de la misma, como indubitadamente se colige de la STC 124/1989, de 7 de julio (FJ 8), que califica a las mismas como no englobables en el sector material del régimen económico de la Seguridad Social.

La gestión del sistema de protección económica frente al desempleo incluye la totalidad de las prestaciones específicas por desempleo, tanto en su nivel contributivo como asistencial.

La CAE ya desempeña en la actualidad desde el año 2011 (transferencia materializada mediante el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre) las funciones de intermediación laboral y de gestión de las políticas activas de empleo, por lo que el traspaso de la gestión del sistema de protección económica frente al desempleo (políticas pasivas) sin duda mejorará la precisa coordinación entre las funciones actualmente desempeñadas por las administraciones autonómica y estatal (artículos 41 y 42 de la Ley de Empleo), posibilitando el despliegue de una política de empleo y una atención del servicio público de empleo con mayores dosis de congruencia.

Además de la gestión de las prestaciones por desempleo en favor de los trabajadores por cuenta ajena y asimilados encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social (artículo 136 TRLGSS), actualmente encomendada al Servicio Público de Empleo Estatal, se debe incluir en este traspaso en idénticos términos a los planteados la función gestora de la prestación por desempleo de los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. La gestión de las prestaciones de dicho Régimen Especial se encuentra atribuida al Instituto Social de la Marina por el artículo 43 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, y la disposición adicional novena TRLGSS.

Por otro lado, el sistema de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos establecido por la Ley 32/2010, de 5 de agosto, contempla una prestación económica por cese total, temporal o definitivo, de la actividad. La gestión de las funciones y servicios derivados de esta prestación corresponde a las Mutuas

Colaboradoras con la Seguridad Social a las que se encuentren adheridos los trabajadores autónomos interesados (artículo 16), salvo en el supuesto de aquellos trabajadores autónomos que tengan cubierta la protección dispensada a las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con una entidad gestora de la Seguridad Social, en cuyo caso (disposición adicional cuarta de la Ley 32/2010) la tramitación de la solicitud y la gestión de esta prestación por cese de actividad corresponderá al Instituto Social de la Marina o al Servicio Público de Empleo Estatal, en los ámbitos del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar o del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, respectivamente. Estas funciones puntuales deberán ser así mismo incluidas en este traspaso por tratarse de la gestión de una prestación económica que forma parte de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social (artículo 2 de la Ley 32/2010), conceptualmente equiparable a la prestación por desempleo en favor de los trabajadores por cuenta ajena.

Ficha 14: Inmigración

MATERIA

INMIGRACIÓN

OBJETO

El objetivo de la transferencia consiste en asumir todas aquellas actuaciones administrativas no vinculadas en sentido estricto a las actuaciones ejecutivas en materia de extranjería (control de fronteras, entrada, residencia, trabajo y régimen sancionador de los extranjeros) y que pueden encuadrarse en títulos competenciales de la CAE (sanidad, bienestar social, desarrollo comunitario y trabajo).

En concreto las funciones y servicios a transferir conllevarían:

Acogimiento y atención socio-sanitaria y orientación de las personas inmigradas a la CAE; política de integración de las personas inmigradas; integración social y económica, lingüística y cultural.

Ejecución de la legislación laboral en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en la CAE, incluida la inspección y sanción.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Art. 10.12 EAPV (asistencia social)

10.39 (desarrollo comunitario, políticas de género, infancia, juvenil y tercera edad)

12.1 EAPV (ejecución de la legislación laboral),

10.37 EAPV (estadística)

23.3 EAPV (ejecución de los convenios internacionales)

Art. 149.1.2 CE (inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo);

149.1.7 (legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CCAA)

LEGISLACIÓN

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero).

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril. Corrección de errores en BOE núm. 145, de 18 de junio).

Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen. Instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993 (BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994. Corrección de erratas en BOE núm. 85, de 9 de abril).

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE núm. 77, de 31 de marzo).

Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (BOE núm. 256, de 25 de octubre).

JURISPRUDENCIA

STC 31/2010. Realiza una interpretación restrictiva del alcance del art. 149.1.2 CE reduciéndola a su núcleo duro, por la que las competencias estatales en materia de nacionalidad, emigración, inmigración y extranjería deben respetar las competencias de las CCAA y ha de limitarla sólo cuando afecta a las actuaciones ejecutivas en materia de extranjería en sentido estricto (entrada, residencia, trabajo y régimen sancionador de los extranjeros).

Considera a su vez constitucional la previsión estatutaria (mecanismo de cooperación) dirigida a que la CAC participe en las decisiones estatales sobre extranjería, cuando tengan «especial transcendencia» para Cataluña, como por ejemplo, en las decisiones sobre entrada de extranjeros o las relativas a la determinación de los contingentes de trabajadores.

STC 87/2017. Delimita el alcance de la competencia estatal del 149.1.2 al «estatuto del extranjero en España» (los ámbitos del Título I CE que no admiten diferencia de trato respecto a las personas con ciudadanía española), sin que le otorgue al Estado competencia normativa de carácter horizontal para fijar las condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado. Avala, no obstante, que el Estado pueda incidir a través de sus títulos competenciales de carácter sectorial en la integración social de los inmigrantes, así como a través de su potestad de fomento.

En relación a la integración lingüística la encuadra dentro del 149.1.2 CE, como uno de los objetivos generales de la política migratoria establecidos en la Ley Orgánica de Extranjería. Permite que el legislador autonómico concilie el objetivo general de integración de los inmigrantes con sus propias políticas de normalización lingüística, pero siempre que respete el régimen de oficialidad del castellano.

TRASPASO A CCAA

Cataluña es la única CCAA que ha recibido traspaso en la materia (RD 1463/2009, de 18 de diciembre) con fundamento en el art. 138 de su Estatuto (2006) relativo a inmigración.

VALORACIÓN

La materia de inmigración y emigración está adquiriendo una especial transcendencia en los últimos tiempos dado al éxodo de refugiados y el exilio económico de los jóvenes. La transferencia a Cataluña (la única que se ha realizado) fue anterior a dichos fenómenos, por lo que sería conveniente hacer una reflexión más general sobre la capacidad de decisión que se precisa en este ámbito. La CAE en los próximos años necesitará de instrumentos para recibir en condiciones dignas las personas que forman parte de los nuevos movimiento migratorios, así como para ofrecer a las personas formadas en la CAE que por razones económicas han emigrado condiciones dignas de regreso.

Si se siguiera el modelo catalán el traspaso tendría el siguiente alcance material:

Funciones de primera acogida de personas inmigrantes:

- Establecimiento y regulación de medidas necesarias para la integración social y económica.
- Establecimiento y regulación de medidas de integración lingüística para facilitar y promover el conocimiento y uso normalizado del euskera junto con el castellano.
- Promoción e integración de las personas regresadas a la CAE e impulso de las políticas y medidas para facilitar el retorno.

- Autorización de trabajo de los extranjeros en la CAE:
- Tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo de los trabajadores extranjeros por cuenta propia o ajena.
- Tramitación y resolución de los recursos presentados contra las resoluciones de las autorizaciones iniciales de trabajo.
- Régimen de inspección y sanción:
- Tramitación y resolución de los expedientes de inspección y sanción en materia de inmigración
- Tramitación y resolución de los recursos presentados contra las resoluciones recaídas en materia de inspección y sanción.
- Ámbitos de participación en las funciones de la AGE:
- Participación en las decisiones del Estado en materia de inmigración que tengan trascendencia especial para la CAE (entrada de inmigrantes en España).

Un alcance mayor de esta competencia podría darse en materia de ejecución de la legislación comunitaria y estatal de trabajo, con el objetivo de asumir funciones sobre la tramitación y resolución de todos los permisos, no sólo las autorizaciones iniciales.

También sería oportuno que los instrumentos de colaboración con el Estado fueran de carácter bilateral.

Área 4. MEDIO AMBIENTE

Ficha 15: Ordenación y gestión del litoral

MATERIA-SERVICIO

ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

Gestión del dominio-público terrestre (zona marítimo-terrestre) y que incluye, de forma no exhaustiva y a modo de ejemplo, funciones y servicios en:

Materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas).

Gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos) Vigilancia y régimen sancionador en relación a dichas autorizaciones.

Gestión y otorgamiento de las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y de las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

Planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general.

La gestión de las concesiones demaniales, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Arts. 132.2 y 149.1.23 CE.

Art. 10.31 EAPV sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Normativa

Europa

Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

Estatal

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Vasca

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Jurisprudencia del TC

En estas sentencias se abordan diversas cuestiones sobre la ordenación y gestión del litoral: SSTC 57/2016, 28/2016, 6/2016, 233/2015, 154/2015, 92/2015, 57/2015, 34/2014, 8/2013, 245/2012, 31/2010, 101/2005, 38/2002, 193/1998, 80/1998, 40/1998, 36/1994, 198/1991, 149/1991, 103/1989 ó 227/1988.

La más importante es la STC 149/1991 con la matización operada por la STC 31/2010. La STC 57/2016 hace un resumen de la doctrina en esta cuestión, sobre la que importa destacar que el TC reconoce que los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución que «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, (...) no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio» [STC 141/1991, FJ 1 b)]. Con ello, el TC sostiene que la competencia de las CCAA costeras para la ordenación territorial lo es también para el litoral y alcanza todo el ámbito terrestre del DPMT (sin comprender el mar territorial y las aguas interiores), con respeto a algunas competencias del Estado.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS

Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente:

Gestión del dominio público marítimo-terrestre.

Otorgamiento o denegación de concesiones sobre los bienes del DPMT.

Puertos del Estado. Ministerio de Fomento:

Ocupación y utilización del dominio público portuario estatal.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

Se han aprobado transferencias a este particular con Cataluña (Reales Decretos 1404/2007 y 1387/2008) y Andalucía (Real Decreto 62/2011) para el ejercicio de estas funciones que aquí se reclaman. En Canarias y Baleares se iniciaron negociaciones que no consta que hayan fructificado.

Por otro lado, el Estado ha suscrito convenios de colaboración con otras CCAA del litoral sobre estas cuestiones, pero no con la CAPV.

VALORACIÓN

En este momento los EEAA contemplan dos menciones distintas a las competencias autonómicas en la materia: mientras que unos estatutos, entre los que se encuentra el EAPV, sólo contempla una genérica mención a la «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda», los estatutos más modernos recogen de forma más concreta la competencia en «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones,...» o similares.

El Estado se ha valido de esta diferente redacción para diferenciar un distinto nivel de funciones ejecutivas. Sin embargo, ante ello debe aducirse que no estamos sino ante una diferente concreción de lo mismo, por lo que procede la equiparación de ambos supuestos.

Ficha 16: Crédito y Banca

OBJETO

Funciones que hoy en día ejerce el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad en la materia.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Constitución: Arts. 149.1.11 y 149.1.13

Estatuto de Autonomía: Arts. 10.25 y 11.2.a)

Normativa

Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

Reglamento (UE) nº 575/2013 y la **Directiva 2013/36/UE**, que incorporan al acervo comunitario los requisitos de solvencia de las entidades de crédito establecidos en Basilea III (acuerdo del Comité de Basilea de supervisión Bancaria, diciembre 2010). **Directiva 2011/89/UE**, conglomerados financieros.

Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, norma básica estatal (desarrollada por el **Real Decreto 84/2015**), en la que se hace referencia a las competencias de las CCAA en su art- 5.3, su DA decimocuarta y su DF undécima. Esta Ley básica estatal deja cierto margen de actuación a las Comunidades Autónomas en relación con la protección de los clientes de las entidades de crédito (artículo 5.3) o al prever las competencias sancionadoras de las CCAA (disposición adicional decimocuarta). En tal sentido, su disposición final undécima, relativa al título competencial, señala en su apartado 3 que «lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en materia de supervisión de entidades de crédito y dentro del marco fijado por el Derecho de la Unión Europea».

JURISPRUDENCIA

En cuanto a la doctrina constitucional, la SSTC 96/1996 y 235/1999 posibilita que las CCAA asuman competencias respecto de entidades de crédito distintas de las cajas de ahorro y cooperativas de crédito siendo inexcusable el deber del legislador de arbitrar unos puntos de conexión que respeten tales competencias.

Por otro lado, la STC 31/2010 (FJ 67) y la STC 182/2013 al referirse a las competencias sobre entidades de crédito, entendió que la configuración de la competencia autonómica como 'competencia compartida' significa que este tipo de competencia se configura y ejerce 'en el marco de las bases que dicte el Estado sin que pueda el Estatuto determinar el modo de ejercicio ni el alcance de las competencias exclusivas del Estado, añadiendo que «De la atribución de competencia a la Generalitat sobre disciplina, inspección y sanción de las «Cajas de Ahorro con domicilio en Cataluña» (art. 120.3 EAC), competencia compartida con el Estado, «resulta su sometimiento a las bases que el Estado dicte ex art. 149.1.11 y 13 CE, que incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su

dimensión normativa, asegurando la integración de los subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto» (STC 31/2010).

El Tribunal Constitucional reconoce a las CCAA sus competencias en materia de supervisión de entidades de crédito aunque también reconoce al Estado la competencia para dictar las normas básicas que configuren los puntos de conexión que delimiten el alcance de las competencias autonómicas en dicha materia. Dicha configuración se ha llevado a cabo con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito pero no con otras entidades como los bancos.

TRASPASOS A OTRAS CCAA

No hay.

VALORACIÓN

Desde el Informe de 1993 se han producido profundos cambios en el sector del crédito y la banca, cambios provenientes de la normativa europea que han provocado la modificación de la normativa estatal.

Por una parte, la materia Cajas de Ahorro se ha visto adecuada en la CAPV a la normativa básica estatal mediante la Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi que vino a modificar sustancialmente el régimen jurídico establecido en el País Vasco para las cajas de ahorros. Posteriormente se han producido nuevos cambios en la normativa estatal por lo que se encuentra previsto en el programa legislativo de la XI Legislatura (aprobado por Consejo de Gobierno de 28/02/2017) la tramitación de un proyecto de ley que termine de adaptar la normativa actual en materia de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi a la normativa básica del Estado en esta materia así como la regulación del régimen jurídico de las Fundaciones Bancarias de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con la normativa básica del Estado; es decir en el marco de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias

Por otra parte y en cuanto a la ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, la normativa estatal que ha materializado la regulación íntegra de las entidades de crédito es la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, desarrollada por el **Real Decreto 84/2015**, y por la Circular del Banco de España. Esta normativa traslada al ámbito estatal la normativa vigente comunitaria que se encuentra recogida, principalmente, en el **Reglamento (UE) n.º 575/2013** y la **Directiva 2013/36/UE**, que incorporan al acervo comunitario los requisitos de solvencia de las entidades de crédito establecidos en Basilea III (acuerdo del Comité de Basilea de supervisión Bancaria, diciembre 2010)

En cuanto a los conglomerados financieros, por sus características institucionales y operativas, están sujetos a requisitos adicionales de solvencia, de información y de supervisión. La regulación básica se encuentra en la **Directiva 2011/89/UE**.

Modificaciones que introduce la normativa referida:

La completa revisión de la supervisión bancaria a través del Derecho de la UE tiene uno de sus efectos más visible en la completa internacionalización del mercado financiero que ha requerido la adopción de una regulación supranacional desembocando en una armonización de los requisitos prudenciales de la normativa de solvencia. Tal armonización se lleva a cabo mediante el **Reglamento (UE) n.º 575/2013** y la **Directiva 2013/36/UE**. Estas normas avanzan en la creación de una auténtica normativa bancaria única en materia de solvencia, constituyendo el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y de resolución de entidades de crédito en la zona euro (Autoridad Única de Resolución). La Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito transpone estas normas de la UE que suponen una modificación sustancial de la normativa aplicable a las entidades de crédito en aspectos como el régimen de supervisión, requisitos de capital y régimen sancionador (lo que ha conllevado la derogación de la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de

las Entidades de Crédito). La Ley designa al Banco de España como autoridad supervisora de las entidades de crédito sin perjuicio de las competencias del Banco Central Europeo y aborda la regulación de los mercados financieros de una manera unitaria y atendiendo a una regulación y supervisión que deriva de la acción de las instituciones europeas.

En definitiva ha habido un cambio trascendental en el modelo de supervisión de las entidades de crédito ya que se ha encomendado al Banco Central Europeo (BCE) tareas específicas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. La entrada en vigor del Mecanismo Único de Supervisión, que está compuesto por el BCE y las autoridades nacionales competentes (en el caso de España, el Banco de España), ha supuesto una reasignación de responsabilidades supervisoras que se trasladan del ámbito nacional al BCE. El BCE, en fin, es el competente para las funciones de supervisión directa sobre las entidades significativas e indirectas sobre las entidades menos significativas, estas últimas supervisadas directamente por el Banco de España. A modo de ilustración, las autorizaciones y las revocaciones para acceder a la actividad de entidad de crédito las otorga el BCE a propuesta del Banco de España; la autorización de las tomas de participación significativa en una entidad de crédito es competencia del BCE, así como la aprobación de fusiones y escisiones y la autorización de creación de sucursales en Estados miembros por parte de las EEECC significativas, o la valoración de la idoneidad de los miembros del Consejo de Administración de esas mismas entidades significativas.

La potestad sancionadora sobre los sujetos cuyo control e inspección corresponden al Banco de España se ejercerá por éste, tanto en relación con las entidades de crédito sometidas a su supervisión como sobre sus administradores y directivos, todo ello sin perjuicio de las de competencias sancionadoras asumidas por el BCE; es decir, en el ámbito del MUS las potestades sancionadoras se comparte con el BCE.

En el ámbito de la actuación de la Autoridad de Supervisión del Estado, las competencias sancionadoras se distribuyen entre Estado y Comunidades Autónomas según la normativa que resulte infringida y bajo la articulación del principio de colaboración. Así la DA decimocuarta de la Ley 10/2014 establece:

1. Cuando el Banco de España tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de infracciones distintas de las establecidas en la normativa básica de ordenación y disciplina que pudieran estar tipificadas por las Comunidades Autónomas, dará traslado de los mismos a la Comunidad Autónoma correspondiente.
2. Cuando una Comunidad Autónoma tenga conocimiento de hechos que, en virtud de lo previsto en la normativa básica de ordenación y disciplina, puedan ser constitutivos de infracciones que deban ser sancionadas por el Banco de España, deberá dar traslado de los mismos al Banco de España.
3. Cuando las Comunidades Autónomas incoen expedientes por infracciones muy graves o graves a entidades de crédito, la propuesta de resolución deberá ser informada preceptivamente por el Banco de España.
4. En todo caso, corresponderá al Banco de España el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las entidades de crédito cuando se trate de infracciones de normas de carácter monetario o que afecten a la solvencia de las entidades, en la medida en que el adecuado funcionamiento de la política monetaria dentro del Sistema europeo de bancos centrales o la estabilidad del sistema financiero aconseje el ejercicio uniforme de dicha potestad.

Previsión que es acorde con lo dispuesto en el art. 7.6 de la Ley 13/1994 de autonomía del Banco de España: «El Banco de España deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida, sin perjuicio de la función de supervisión prudencial llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y de la cooperación de éstas con el Banco en el ejercicio de tales competencias autonómicas de supervisión».

En cuanto a la doctrina constitucional, la STC 31/2010 (FJ 67) y la STC 182/2013 al referirse a las competencias sobre entidades de crédito, entendió que la configuración de la competencia autonómica como 'competencia compartida' significa que este tipo de competencia se configura y ejerce 'en el marco de las bases que dicte el Estado competencia compartida con el Estado de la que «resulta su sometimiento a las bases que el

Estado dicte ex art. 149.1.11 y 13 CE, que incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto» (STC 31/2010).

¿Puede atribuirse a la CAPV competencias sobre entidades de crédito y entidades financieras distintas de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de crédito? En principio y según la norma estatutaria sí que la CAPV tiene competencias sobre tales entidades de crédito, si bien falta que la norma estatal defina los puntos de conexión, cosa que tampoco ha realizado en la Ley 10/2014. El Tribunal Constitucional (SsTC 96/1996 y 235/1999) reconoce a las CCAA sus competencias en materia de supervisión de entidades de crédito aunque también reconoce al Estado la competencia para dictar las normas básicas que configuren los puntos de conexión que delimiten el alcance de las competencias autonómicas en dicha materia. Dicha configuración se ha llevado a cabo con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito pero no con otras entidades como los bancos. Faltan, por tanto, por establecerse los adecuados puntos de conexión.

Atendiendo a los propios términos de la Ley 10/2014, de 26 de junio, la normativa básica estatal deja cierto margen de actuación a las Comunidades Autónomas en relación con la protección de los clientes de las entidades de crédito (artículo 5.3) o al prever las competencias sancionadoras de las CCAA (disposición adicional decimocuarta). En tal sentido, su disposición final undécima, relativa al título competencial, señala en su apartado 3 que «lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en materia de supervisión de entidades de crédito y dentro del marco fijado por el Derecho de la Unión Europea».

La cuestión a dilucidar es si tales competencias se limitan al ámbito subjetivo de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito, tal y como así opinan algunos autores y, al parecer, también el Banco de España.

En definitiva, el contenido de la transferencia en esta materia, una vez definidos los puntos de conexión, sería sustituir al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad en las funciones que él mismo realiza en relación con las Entidades de crédito que cumplan con tales puntos de conexión, así como las funciones y servicios continuarían correspondiendo a la Administración del Estado y las funciones concurrentes y compartidas entre la Administración del Estado y la CAE.

Ficha 17: Seguros

MATERIA-SERVICIO

SEGUROS

DESCRIPCIÓN DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR (OBJETO)

Por un lado, la CAPV ostenta competencias exclusivas en cooperativas y mutualidades no integradas en la seguridad social, aunque siempre conforme a lo establecido por la legislación mercantil; por el otro, le corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en materia de seguros privados, así como el ejercicio de funciones ejecutivas, tales como la autorización, control y supervisión. Sin embargo, los términos en los que se han redactado tanto la legislación mercantil, en el primer caso, como las bases estatales en relación con los puntos de conexión, en el segundo, impiden desarrollar las previsiones estatutarias en su plenitud.

En este caso, por tanto, se trata de que el Estado modifique su normativa de forma que en estas materias se puedan ejercitar las competencias autonómicas de forma razonable señalando que el punto de conexión sea el domicilio legal de las entidades aseguradoras, y que la CAPV ejercite todas las funciones que desarrolla el Estado en relación a supervisión de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y del desarrollo ordenado de los mercados de seguros y reaseguros que se encuentren en su ámbito competencial, lo que incluye el ejercicio, a modo ilustrativo, de funciones como:

- Autorizar el acceso a la actividad aseguradora y reaseguradora, y su revocación.
- Autorizar el cálculo del capital de solvencia obligatorio utilizando un modelo interno.
- Autorizar la constitución, modificación y disolución de grupos mutuales.
- Acordar la disolución administrativa de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Autorizar las cesiones de cartera, las modificaciones estructurales y las agrupaciones y uniones temporales de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Imponer sanciones.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Arts. 149.1.11 CE. El Estado tiene competencia exclusiva sobre bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

Art. 149.1.13 CE. El Estado tiene competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

Art. 10.23 EAPV. Atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos, conforme a la legislación general en materia mercantil

Arts. 10.25 EAPV. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía

Art. 11.2.a) EAPV. La CAPV es competente en el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen, en Ordenación del crédito, banca y seguros.

Normativa

Europa

Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de enero de 2016 sobre la distribución de seguros

Estado

Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (arts. 16 a 19).

Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

CAPV

Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria (desarrollado por Decreto 203/2015).

JURISPRUDENCIA DEL TC

STC 97/2014 (sobre la Ley vasca 5/2012 de EPSV): las entidades de previsión social voluntaria que realicen actividad aseguradora deben sujetarse a los requisitos establecidos en el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados —que tiene la condición formal y material de base, ex art. 149.1.11 CE— para la adquisición de la personalidad jurídica y de la plena capacidad jurídica y de obrar. La regulación autonómica del margen de solvencia, provisiones técnicas y principios de inversión de las mutualidades de previsión social debe ajustarse a la normativa básica estatal en materia de ordenación y supervisión de los seguros privados.

STC 173/2005 (Ley ordenación seguros privados): consideró conforme a la constitución el sistema de triple punto de conexión para la delimitación de competencias en materia de seguros: domicilio social, ámbito de operaciones y localización del riesgo/asunción de compromisos.

Considera adecuado atribuirle el carácter de básico a la autorización estatal para actuar en todo el Espacio Económico Europeo y que dicha autorización sea requisito necesario para que las mutualidades de previsión social puedan solicitar a su correspondiente CCAA la autorización de ampliación de prestaciones.

Justifica el carácter básico de determinadas funciones ejecutivas del Estado, como son las destinadas a obtener información de las entidades aseguradoras que desarrollen su actividad en otros Estados miembros de la UE y la atribución por el Estado de la autorización para la creación de nuevas entidades aseguradoras cuando adopten la forma de sociedad anónima o mutua.

STC 86/1989, que valida los tres puntos de conexión establecidos por la normativa básica (matizada por STC 330/94 para mediadores de seguros): las CCAA que ostenten competencia exclusiva sobre mutualidades no integradas en la SS deberán respetar las bases de ordenación de la actividad aseguradora.

Las normas básicas estatales sobre actividad aseguradora deben de respetar las peculiaridades del mutualismo de previsión social y además no pueden afectar al «régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades que queda (en virtud de la asunción de competencia exclusiva) dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

STC 330/1994, respecto de la Ley 9/92: doble punto de conexión en materia de mediadores de seguros: domicilio social y ámbito de operaciones que se limiten al territorio de la Comunidad.

STC 220/1992 (aspectos sustanciales de la normativa básica estatal en materia de mutualismo: El TC ha encuadrado dentro de la competencia exclusiva de normar lo básico del Estado: 1.El concepto y los requisitos para la creación de estas entidades aseguradoras deben ser iguales en todo el Estado con el fin de garantizar su tratamiento uniforme; respecto a la normativa reguladora de la constitución de las MPS : La regulación por el Estado de los requisitos fundacionales de las mutualidades de previsión social tiene carácter de básico con objeto de garantizar el ejercicio uniforme de esta actividad en todo el territorio del Estado.

Otras SSTC a considerar: SSTC 48/1988, 35/1992, 330/1994, o 215/2012 (mutualidades Cataluña).

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, sin perjuicio de las facultades atribuidas directamente al Ministro (Real Decreto 531/2017).

TRASPASOS A COMUNIDADES AUTONOMAS

No consta que se hayan transferido competencias en estas cuestiones a otras CCAA, ya que en todo caso se precisa de la modificación previa de la normativa estatal y cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el TC.

Las competencias sobre los mediadores ya han sido objeto de traspaso mediante Real Decreto 559/1998, de 2 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de mediadores de Seguros (B.O.E. 7.5.1998).

Igualmente, por Real Decreto 3228/1982 y Decreto 213/1982, se pasaron a ejercitar por la CAVP las funciones que hasta ese momento ostentaba la Administración del Estado, en lo que afecta a las Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y que tengan su domicilio social en el ámbito territorial del País Vasco.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El Estado tiene atribuida la competencia básica ex art. 149.1.11 CE en bases de la ordenación de los seguros, lo que se aplica a las entidades de seguros privados. No se incluyen ellas a) ni a las cooperativas de seguros, b) ni a las mutualidades no integradas en la SS en donde se encuentran las entidades de previsión social pero no las sociedades mutuas de seguros. En estos casos, la competencia autonómica es exclusiva en cuanto al régimen jurídico estructural y funcional, si bien se debe respetar la normativa que el Estado dicte en el ejercicio de sus competencias sobre materia mercantil. En cuanto a la actividad aseguradora que presten las mutualidades, las CCAA que ostenten competencia exclusiva sobre mutualidades no integradas en la SS deberán respetar las bases de ordenación de la actividad aseguradora.

Respecto a las entidades de seguros privados, prevé la normativa básica (art. 19 Ley 20/2015) que las CCAA que han recogido en sus EEAA competencias sobre «ordenación del seguro» pueden ejercer el desarrollo legislativo y la funciones ejecutivas (autorización, control y supervisión) siempre que se cumpla un triple punto de conexión: las entidades deben tener íntegramente localizados en el ámbito territorial autonómico a) su domicilio social, b) su ámbito de operaciones y c) los riesgos, en el caso de seguros distintos del de vida, o la asunción de los compromisos, en el supuesto de seguros de vida.

Este triple punto de conexión establecido por el legislador básico ha sido validado por el TC (SSTC 86/1989 y 220/1992), quien se ha limitado a verificar que los criterios fijados por el Estado estén directamente vinculados al principio de territorialidad y que no sean arbitrarios ni manifiestamente infundados.

Desde la CAE se defiende que el desarrollo normativo y la ejecución de la normativa sobre seguro privado se haga depender de un punto de conexión principal: el domicilio de la entidad, lo cual se lograría con la modificación del art. 19.1 Ley 25/2015. Junto a él, otros puntos de conexión pueden ser ponderados en la atribución competencial, tal como que su ámbito principal de actividad sea la CCAA, pero no debe ser tan amplios a favor del Estado como los que actualmente se prevén, ya que de facto conducen al vaciado de las competencias autonómicas y las restringen a entidades muy pequeñas que no operan fuera del territorio autonómico.

No obstante la reserva de competencias vascas previstas en el Estatuto, la regulación estatal dictada, en líneas generales, es tan acabada que sobrepasa los límites que permiten un desarrollo autonómico sobre la materia y restringe las funciones autonómicas a meros aspectos organizativos y estructurales.

Debe encontrarse un punto de equilibrio en orden a atemperar competencialmente las facultades que la normativa estatal actualmente atribuye al Estado, de forma que el País Vasco pueda, razonablemente, legislar y ejecutar sus facultades estatutarias en la materia.

Este planteamiento se alinea con los votos particulares de las SSTC 86/1989, 330/94 o 173/2005:

- STC 86/1989. Tuvo dos votos particulares esta sentencia, que critican que las competencias ejecutivas no correspondan a las CCAA. VELASCO RICO (2012:214) cuestiona que el TC acuda al principio de seguridad jurídica, como si solo se garantizara con la intervención estatal, y que se impida la legitimidad de los efectos extraterritoriales del ejercicio de competencias autonómicas.
- STC 330/1994, contra Ley 9/92 sobre mediadores privados (DA 1ª), que pide dos puntos de conexión. Según el TC, los arts. 149.1.11 y .8 permite al legislador estatal formalizar las bases y delimitar territorialmente las competencias autonómicas mediante puntos de conexión. El TC no controla el efecto de estos puntos de conexión (que limitan mucho las competencias, y reserva al Estado las más importantes en tamaño y en trascendencia económica) ni que haya que generar dos aparatos burocráticos de control. El único control del TC es que los puntos no sean arbitrarios ni manifiestamente infundados. El voto particular es muy crítico con esta decisión, que se aparta de las SSTC 329/1994 y 243/1994 al no darse las circunstancias excepcionales que permiten este transvase competencial y que convierte a las CCAA en «meros gestores de fenómenos estrictamente locales e intereses partidistas, en lugar de reconocerles el carácter de copartícipes en la gestión de asuntos de dimensión y relieve general».
- STC 173/2005, contra Ley 30/1995. Da cierta flexibilidad a los criterios anteriores. Sobre el punto de conexión de riesgo asegurado: el domicilio del tomador deberá estar sito en la CA (vida) o los bienes ahí radicados (bienes raíces), pero no podrán ser de competencia autonómica las entidades que se dediquen a asegurar riesgos fuera del ámbito territorial autonómico. Según Velasco Rico (2012:218) los principios de libre circulación de bienes y personas debieran validar los efectos extraterritoriales de una norma autonómica que regula una entidad aseguradora con domicilio en su territorio, y critica que el Estado acepta soluciones en el ámbito comunitario que luego no aplica a su ámbito interno (el DUE da competencias a los EM por el hecho de que la entidad esté radicada en su país). Con ello el TC valida los puntos de conexión, siempre que garanticen la seguridad jurídica y tengan una vinculación directa con el territorio. El voto particular concluye que el establecimiento del triple orden de conexión invierte una asentada doctrina constitucional sobre la eficacia extraterritorial del ejercicio de las competencias autonómicas, elevando a la condición de regla general la regla que ha de actuar con carácter excepcional.

La Sentencia establece la territorialidad de las competencias autonómicas incorporando fenómenos extraterritoriales puramente ocasionales.

«El establecimiento de este triple o doble... punto de conexión produce un entendimiento del principio de territorialidad de las competencias autonómicas,... que excluye las eventuales consecuencias supraterritoriales del ejercicio de aquellas competencias, produciendo en tales casos, el desplazamiento automático de la titularidad de las mismas al Estado. El territorio opera así como título atributivo a éste del haz de competencias que la

Constitución y los Estatutos de Autonomía reservan a las CCAA, con un efecto contrario a la determinación constitucional de distribución de competencias en materia de ordenación de seguros». Se evidencia la contradicción de la doctrina mayoritaria con una de las premisas sentadas en la doctrina del TC sobre supraterritorialidad, a saber, que con carácter general «la supraterritorialidad no configura título competencial alguno». En materia de seguros, por lo tanto, se estaría estableciendo una excepción.

Ficha 18: Sector público del Estado³

MATERIA-SERVICIO

«SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Participación de las Instituciones Autónomas en los procesos decisorios del «Sector Público Estatal» sito en la comunidad

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

- Constitución: artículo 149.1.13
- Estatuto de Autonomía: artículo 12.7 y artículo 10.25

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCION PÚBLICA

Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

Ninguna Comunidad Autónoma participa de forma directa, y como tal, en los procesos decisorios del «Sector Público Estatal».

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La ficha de sector público financiero estatal debe contemplarse como una única competencia de participación en el sector público estatal en todas las áreas (sobre todo la económica y la industrial), de forma transversal pero no por separado.

Así en las fichas relativas a las infraestructuras y servicios ferroviarios, aeroportuarios y puertos se debe ubicar y tener en cuenta la participación en las empresas públicas correspondientes.⁴

³En el Informe Zubia se dice que esta ficha 24 refunde las anteriores fichas 24 y 54. La ficha 54 a la que se refiere era la denominada «Sector Público Financiero del Estado» y se suprimió del Informe. En su lugar el número 54 se asignó a Mercado de Valores que hasta entonces ocupaba el número 55. Asimismo, por esta razón en la «nueva» ficha 54 Mercado de Valores se dice que se corresponde «con la anterior ficha 55».

⁴Para visualizar el alcance de este sector publico ver inventario del sector público estatal (Ministerio de Hacienda y Función Pública) en <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/Inventario.aspx>.

Singularmente, y en lo que hasta la fecha se ha relacionado la ficha (el Instituto Nacional de Industria, INI, en el Informe Zubia), en la actualidad hemos de referirnos a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI.

En la época del Informe Zubia se hacía referencia al INI que fue una entidad estatal española, creada como un soporte institucional para promover el desarrollo de la industria en España. Entre los años 1940 y 1980 constituyó el grupo empresarial más grande e importante de España. El INI desapareció en 1995 y sus funciones fueron asumidas por la [Sociedad Estatal de Participaciones Industriales \(SEPI\)](#), que también asumió la gestión de participaciones industriales de titularidad pública procedentes del antiguo Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH).

La SEPI creada por Real Decreto Ley 5/1995, de 16 de junio, (convalidada por la Ley 5/1996) de creación de determinadas Entidades de Derecho Público, con la finalidad de gestionar las participaciones empresariales de titularidad pública. Es, por tanto, una entidad de Derecho Público, cuyas actividades se ajustan al ordenamiento jurídico privado, adscrita al [Ministerio de Hacienda y Función Pública](#).

Funciones de la SEPI:

Impulsar y coordinar las actividades de las sociedades directamente de las que es titular.

Fijar la estrategia y supervisar la planificación de las sociedades directamente participadas de forma mayoritaria y llevar a cabo el seguimiento y control de su ejecución. La gestión ordinaria de esas sociedades corresponde a sus propios órganos de administración.

Administrar sus acciones y participaciones y realizar todo tipo de operaciones financieras, activas y pasivas, incluida la amortización de la antigua deuda del INI.

Fijar las directrices generales de actuación de sus empresas, aplicando criterios de gestión empresarial y ejecutando las directrices del Gobierno en materia de modernización y reestructuración empresarial con salvaguarda del interés público.

El Grupo SEPI está compuesto actualmente por 15 empresas participadas mayoritariamente y de forma directa. Es un grupo de empresas muy diversificado por sus objetos sociales, que incluyen, la construcción naval, los medios de comunicación, la distribución alimentaria, la gestión de infraestructuras, la minería, el cultivo de tabaco, la promoción empresarial, la transformación agraria y medioambiental, el ocio y la energía nuclear, entre otras actividades (a modo ilustrativo participa en Hunosa, Izar, Navantia, Grupo Mercasa, Grupo Tragsa, Corporación).

Régimen financiero: a partir de 2006, tras la aprobación de la Ley 20/2006, de 5 de junio, SEPI y sus sociedades participadas mayoritariamente pueden percibir aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, así como captar fondos en los mercados nacionales o extranjeros, mediante la emisión y colocación de valores de renta fija, que podrán gozar frente a terceros de la garantía del Estado.

La SEPI tiene en estos momentos implantación en todas las comunidades autónomas.

El planteamiento de la CAPV es arbitrar los mecanismos oportunos a fin de que las Instituciones del País Vasco participen en los órganos de administración y gestión de las empresas públicas y entes públicos del Estado, en concreto en la SEPI o de las empresas integrantes de la misma cuya gestión de negocios esté radicada en la CAPV.

Esta participación no requiere de traspaso de medios materiales ni personales sino que se materializaría con una habilitación en la normativa estatal.

El Estatut Cataluña (art. 182.2) prevé la participación de la Generalitat, en los términos de la legislación aplicable, en la designación de los órganos de dirección de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso. La STC

31/2010, entendió la constitucionalidad del precepto en estos términos (FJ 114): «Es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación».

Otras alternativas que han sido manifestadas por la doctrina, son el traspaso de la gestión de las empresas públicas del Estado a las CCAA a través de los contratos programas⁵, donde se pueden establecer las aportaciones y compromisos de las partes que intervengan en las transferencias (por ejemplo en la transferencia de servicios de cercanías a Cataluña). Esta fórmula es compatible con la entrada de las CCAA en los órganos de dirección de las empresas.

⁵Guillem Lopez-Casasnovas, Albert Castellanos. «El traspaso de las empresas públicas del Estado a las Comunidades Autónomas: un marco general». *Revista Autonomías*, nov. 2004 (pág. 57 y siguientes).

Ficha 19: Crédito Oficial

OBJETO

La posibilidad de crear y dotar económicamente «Instituciones de Crédito Oficial» por parte de la Comunidad Autónoma en los mismos términos en que las Instituciones de Crédito Estatal se nutran de ingresos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Constitución: Arts. 149.1.11 y 149.1.13

Estatuto de Autonomía: Arts. 10.25 y 11.2.a)

Normativa

Instituto de crédito oficial (ICO): RD Ley 12/1995, de 28 de diciembre, DA 6ª, (última modificación por Ley 40/2015, de 1 de octubre) y por el RD 706/1999, de 30 de abril.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD

Instituto de Crédito Oficial (ICO)

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El ICO es, en la actualidad, una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, y tiene la naturaleza de Entidad de Crédito (es un banco público) y es una Agencia financiera del Estado. Se financia en los mercados nacionales e internacionales (con emisión de bonos y títulos de deuda) pero no a través de transferencias de los presupuestos generales del Estado. Como Banco Público concede préstamos para financiar operaciones de inversión y liquidez de las empresas tanto a través de líneas de mediación encargándose las entidades de crédito de su aplicación y mediante la financiación directa. Como Agencia Financiera del Estado el ICO gestiona los instrumentos de financiación oficial que el Estado dota para fomentar la exportación y ayuda al desarrollo así como para los afectados por catástrofes naturales previa dotación de fondos públicos.

Su regulación viene recogida en el RD Ley 12/1995, de 28 de diciembre, DA 6ª, (última modificación por Ley 40/2015, de 1 de octubre) y por el RD 706/1999, de 30 de abril.

Cuando se realizó el Informe de transferencias el ICO se había convertido en una Sociedad Estatal con consideración de entidad de crédito que asumió la titularidad de la Banca pública oficial constituida entonces por el Banco de Crédito Industrial, Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Local y Banco Hipotecario de España, detentando una importante participación del Banco Exterior de España. Toda esta banca pública se

integró en 1991 en la Corporación Bancaria de España, Argentaria, cuyo objetivo era su privatización, salvo el ICO que se mantiene separado e independiente de esta Corporación. Como es sabido, Argentaria se privatizó y en 1999 BBV y Argentaria se fusionaron y conformaron el BBVA.

En conclusión, en el contenido de la ficha 53 se ha producido un vaciamiento importante, ya que en la actualidad sólo podría hacerse referencia al ICO, si bien quedaría el ICO, como única institución de crédito oficial, pero lo que en aquella ficha y sobre el contenido del traspaso se decía «requiere la detracción de la parte correspondiente a la Comunidad Autónoma en las partidas de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a financiar el Crédito Oficial; aplicando estrictamente las reglas de financiación del Concierto Económico para el sostenimiento de los servicios y competencias asumidas en el Estatuto» en la actualidad es difícilmente reivindicable en esos mismos términos ya que como hemos dicho el ICO no se financia por presupuestos estatales sino que se autofinancia acudiendo a los mercados financieros.

Ficha 20: Mercado de Valores

MATERIA-SERVICIO

«MERCADO DE VALORES»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Funciones a ejercer por la CAPV, que con carácter general ejerce la CNMV, sobre centros de contratación situados en País Vasco y respecto a productos que coticen solo en la bolsa de Bilbao y en funciones de supervisión, inspección y sanción (control) sobre la sociedad rectora de la bolsa de Bilbao y respecto de operaciones sobre valores admitidos a negociación únicamente en la misma.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA C.A.P.V.

- Constitución: artículo 149.1.11, artículo 149.1.13
- Estatuto de Autonomía: artículo 10.29, artículo 10.25

Normativa

Europea

Directiva comunitaria 2014/65/UE, de mercados de instrumentos financieros (MiFID)

Reglamento UE/1095/2010: Autoridad Europea de mercados y valores.

Estatal

Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.

Autonómica

Decreto 159/1999, de 9 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los Centros de Contratación de Valores de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Orden de 18 de mayo de 2000, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se aprueban las normas de adhesión y funcionamiento del sistema servicio de compensación y liquidación de la Bolsa de Valores de Bilbao gestionado por la Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores de Bilbao, S.A.

JURISPRUDENCIA

STC 133/1997 estableció que en materia de supervisión, inspección y sanciones le correspondía a las CCAA las que tengan atribuidas en relación con las sociedades rectoras de las bolsas ubicadas en su territorio y respecto de las operaciones sobre valores admitidos a negociación únicamente en las mismas.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Comisión Nacional del Mercado de Valores

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se ha producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El entorno europeo: en los últimos años el mercado de valores ha constatado un profundo cambio con la aplicación de la Directiva comunitaria 2004/39/EC, de mercados de instrumentos financieros (MiFID) traspuesta mediante Ley 47/2007 que modificó la Ley 24/1988. El régimen establecido a partir de la trasposición de esa Directiva para regular la información que debe comunicarse sobre las operaciones con instrumentos financieros garantiza que las autoridades competentes estén debidamente informadas de las operaciones que deben supervisar.

En este entorno europeo se ha constituido la Autoridad Europea de mercados y valores (Reglamento UE/1095/2010), con capacidad resolutoria y funciones supervisoras y de la que forman parte las autoridades supervisoras de los estados miembros. El objetivo de la Autoridad es proteger el interés público contribuyendo a la estabilidad del sistema financiero a través de un nivel coherente y sólido de regulación y supervisión, reforzando la coordinación internacional de la supervisión y aumentando la protección del inversor y del consumidor de productos financieros.

En el entorno del estado español la Comisión Nacional del Mercado de Valores es el organismo encargado de la supervisión e inspección de los mercados de valores y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos, sin perjuicio de las funciones de las CCAA con competencias en la materia. Así la normativa le atribuye funciones normativas (circulares y guías técnicas), de autorización, de difusión de información y de supervisión y sanción; en concreto, las siguientes competencias sobre los mercados secundarios oficiales (que en los casos establecidos legalmente son atribuibles a las citadas CCAA):

- La verificación previa de los requisitos de admisión de valores a negociación.
- La puesta a disposición del mercado de toda aquella información relevante del emisor que pueda afectar a la cotización de sus valores.
- La información económico-financiera y de negocio de las entidades con valores admitidos a negociación.
- La notificación de las variaciones en las participaciones significativas en el capital de las sociedades con valores admitidos a negociación.
- La autorización de ofertas públicas de adquisición de valores y aprobación del folleto informativo.
- La autorización para inicio de actividades y su inscripción en un registro a empresas de servicios de inversión, de las infraestructuras de mercados, de las instituciones de inversión colectiva y de sus sociedades gestoras.
- Asimismo, y con el fin de vigilar y sancionar en su caso los comportamientos irregulares en los mercados de valores y garantizar la adecuada formación de precios, la CNMV:
- Recibe información en línea desde todos los mercados de valores españoles sometidos a su supervisión.
- Puede suspender la negociación de un determinado valor en situaciones de información insuficiente en los mercados.
- Analiza y supervisa los sistemas tecnológicos soporte de los mercados.

La legislación estatal en esta materia (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores) ha ido restringiendo el campo de actuación de la CAE sobre todo a partir de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que estableció en su articulado las modificaciones legales para llevar a cabo un proceso de integración de los

sistemas de compensación y liquidación existentes. A tal fin, se creó la Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores (Sociedad de Sistemas), sociedad donde se integraron los sistemas gestionados por las Bolsas de Barcelona, Bilbao y Valencia. En definitiva, los sistemas de compensación y liquidación ya se han visto integrados dentro de Bolsas y Mercados Españoles (la Sociedad de Sistemas) que integra los mercados secundarios y los sistemas de registro, compensación y liquidación de valores, tal y como expresa el Texto refundido, al atribuirle «La llevanza del registro contable de los valores representados por medio de anotaciones en cuenta correspondientes a una emisión será atribuida a una única entidad que deberá velar por la integridad de la misma.»

Asimismo, el texto refundido de 2015 establece en su artículo 56. Sistema de Interconexión Bursátil:

Las Bolsas de Valores establecerán un Sistema de Interconexión Bursátil de ámbito estatal, integrado a través de una red informática, en el que se negociarán aquellos valores que acuerde la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de entre los que estén previamente admitidos a negociación en, al menos, dos Bolsas de Valores, a solicitud de la entidad emisora y previo informe favorable de la Sociedad de Bolsas a que se refiere el artículo siguiente, conforme a lo que se establezca reglamentariamente.

La Comisión Nacional del Mercado de Valores podrá disponer que la integración de una emisión de valores en el Sistema de Interconexión Bursátil implique su negociación exclusiva a través del mismo y podrá exigir, como requisito previo, su incorporación en un depositario central de valores.

Añadiendo su artículo 57. La Sociedad de Bolsas:

La gestión del Sistema de Interconexión Bursátil corresponderá a la Sociedad de Bolsas, que se constituirá por las sociedades rectoras de las Bolsas de Valores existentes en cada momento.

La Sociedad de Bolsas será titular de los medios necesarios para el funcionamiento del Sistema de Interconexión Bursátil, y responsable de éste, con la consideración de órgano rector del mismo, siendo éste su objeto social exclusivo.

En relación con la materia relativa a mercado de valores, la normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Euskadi ha sido la siguiente:

- DECRETO 159/1999, de 9 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los Centros de Contratación de Valores de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- ORDEN de 18 de mayo de 2000, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se aprueban las normas de adhesión y funcionamiento del sistema servicio de compensación y liquidación de la Bolsa de Valores de Bilbao gestionado por la Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores de Bilbao, S.A.

También se han adoptado otra serie de disposiciones y resoluciones en relación con Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores de Bilbao, S.A. (autorización de estatutos, aprobar el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración y del Director General, etc.).

Es, en definitiva, en la forma descrita donde la CAPV ha hecho, hasta la fecha, uso de su facultad normativa y ejecutiva en relación con la Sociedad Rectora de la Bolsa de Bilbao y respecto a los valores que coticen exclusivamente en el mercado de la Bolsa de Bilbao.

A la vista de la normativa vigente las funciones que pueden desarrollarse por la CAPV posiblemente no requieran de una transferencia de funciones bastando, en tales casos, la previsión de la normativa actual (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores) en cuanto reconoce que determinadas funciones ejercidas por la CNMV le corresponden a la CAPV en su ámbito competencial.

Facultades reconocidas a las CCAA con competencias en la materia en el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre:

Nos centraremos, por tanto, en las funciones a ejercer por la CAPV, que con carácter general ejerce la CNMV, sobre centros de contratación situados en País Vasco y respecto a productos que coticen solo en la bolsa de Bilbao y en funciones de supervisión, inspección y sanción (control) sobre la sociedad rectora de la bolsa de Bilbao y respecto de operaciones sobre valores admitidos a negociación únicamente en la misma.

En el caso de mercados de ámbito autonómico, la autorización para la creación de mercados secundarios oficiales de valores.

Aprobación de la modificación de los estatutos sociales de la sociedad rectora o del reglamento del mercado, en el caso de mercados de ámbito autonómico.

En el caso de mercados de ámbito autonómico, la autorización para la sustitución de la sociedad rectora de un mercado secundario oficial de ámbito autonómico.

Establecer las medidas organizativas adicionales que estimen oportunas respecto de los mercados de ámbito autonómico.

La creación de Bolsas de Valores ubicadas en el territorio de la CAE.

Establecer la organización respecto a las Bolsas de Valores de ámbito autonómico.

Los estatutos de la Sociedad de Bolsas, sus modificaciones y la designación de los miembros de su Consejo de Administración requerirán la aprobación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, previo informe de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

Las Comunidades Autónomas con competencias en la materia podrán crear, regular y organizar un mercado autonómico de Deuda Pública en Anotaciones que tenga por objeto la negociación de valores de renta fija emitidos por aquéllas y otras entidades de derecho público dentro de su ámbito territorial.

En el caso de mercados de ámbito autonómico, la autorización de la creación del mercado secundario oficial de futuros y opciones así como el resto de autorizaciones y aprobaciones señaladas en el art. 64 corresponderá a la Comunidad Autónoma con competencias en la materia.

En los mercados secundarios oficiales de futuros y opciones la sociedad rectora dispondrá de un consejo de administración con, al menos, cinco miembros, y, como mínimo, de un director general. Una vez recibida la autorización inicial, los nuevos nombramientos deberán ser aprobados por la Comisión Nacional del Mercado de Valores o, en su caso, por la Comunidad Autónoma con competencia en la materia, a los efectos de comprobar que los nombrados reúnen los requisitos del artículo 152.1.f).

Las competencias contempladas en el art. 76 (relativas a la admisión de valores a negociación en los mercados secundarios oficiales que requerirá la verificación previa por la Comisión Nacional del Mercado de Valores del cumplimiento de los requisitos y procedimiento establecidos en esta ley y en sus normas de desarrollo) corresponderán a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, respecto a los valores negociados exclusivamente en mercados de ámbito autonómico y previo cumplimiento de requisitos específicos exigidos en dichos mercados.

Suspensión de la negociación de instrumentos financieros negociados exclusivamente en mercados de su ámbito autonómico.

Acordar la exclusión de la negociación de aquellos instrumentos financieros negociados exclusivamente en mercados de su ámbito autonómico.

Las Comunidades Autónomas con competencias en la materia y respecto a operaciones realizadas en su ámbito territorial podrán establecer cualquier otro deber de información de carácter público sobre las operaciones sobre acciones admitidas a negociación y en relación con las operaciones ya concluidas en dicho mercado.

Ámbito de la supervisión, inspección y sanción: lo dispuesto en el art. 233 se entenderá sin perjuicio de las competencias de supervisión, inspección y sanción que correspondan a las Comunidades Autónomas que las tengan atribuidas sobre los organismos rectores de mercados secundarios de ámbito autonómico y, en relación con las operaciones sobre valores admitidos a negociación únicamente en los mismos, sobre las demás personas o entidades relacionadas en los dos primeros apartados de dicho artículo. A los efectos del ejercicio de dichas competencias, tendrán carácter básico los correspondientes preceptos de este título, salvo las referencias contenidas en ellos a órganos o entidades estatales. La Comisión Nacional del Mercado de Valores podrá celebrar convenios con Comunidades Autónomas con competencias en materia de mercados de valores al objeto de coordinar sus respectivas actuaciones.

Competencias respecto a lo establecido en los artículos 226, 227, 228 y 231⁶, respetando las competencias de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Cuando la competencia sancionadora corresponda a las Comunidades Autónomas, los órganos competentes para la incoación, instrucción y sanción se fijarán en las normas orgánicas que distribuyan las competencias en el ámbito interno de la respectiva Comunidad Autónoma.

⁶Abuso de mercado: información privilegiada y conductas prohibidas en relación a la libre formación de los precios.

Área 6. EDUCACIÓN

Ficha 21: Expedición, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias (ampliación de funciones y servicios en materia de enseñanza)

MATERIA-SERVICIO

EXPEDICIÓN, HOMOLOGACIÓN Y CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS Y ESTUDIOS EXTRANJEROS EN ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS.

OBJETO DEL TRASPASO

Ampliación de funciones y servicios traspasados a la CAPV por el RD 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (expedición, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias).

Funciones de expedición, homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias, de acuerdo con las tablas de equivalencia vigentes en cada momento o, en su caso, de los criterios generales y tablas de correspondencia elaboradas por el Ministerio de Educación.

Funciones y servicios asociados al reconocimiento de estudios universitarios en centros extranjeros radicados en el ámbito territorial de la CAPV, estando comprendidas las autorizaciones de inscripción y funcionamiento de los centros y enseñanzas, cualquiera que sea el sistema educativo, así como la cultura y la lengua en que se impartan.

TÍTULOS COMPETENCIALES

Art. 149.1.30ª CE: competencia exclusiva del Estado sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia.

Art. 16 EAPV: En aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

Normativa

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (art. 36 relativo a la convalidación o adaptación de estudios, valoración de experiencia, equivalencia de títulos y homologación de títulos extranjeros. Homologación de títulos extranjeros en educación superior).

Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco.

Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

No se han producido traspasos a otras Comunidades Autónomas en esta materia.

Se ha producido el traspaso a la CAPV de las funciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias mediante DECRETO 135/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias).(Real Decreto 893/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias).

Queda pendiente la transferencia para los títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA

Una vez efectuado el traspaso a la CAE de las funciones y servicios en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, la adecuada interpretación y aplicación del art. 16 del EAPV debe tener como consecuencia efectiva la reclamación para la CAE de las funciones y servicios en materia de expedición, homologación y convalidación de títulos y de estudios extranjeros en enseñanzas universitarias, en cuanto ampliación necesaria y coherente con el reconocimiento de la competencia exclusiva de la CAE en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, lo que incluye el objeto de estas funciones y servicios pendientes de traspaso.

En consecuencia, la reclamación del traspaso de estas funciones y servicios implica la ampliación del traspaso materializado por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre en materia de enseñanza.

Ficha 22: Legislación sobre productos farmacéuticos

MATERIA-SERVICIO

EJECUCIÓN DE LA LEGISLACION DEL ESTADO SOBRE PRODUCTOS FARMACEUTICOS

OBJETO DEL TRASPASO

Competencias de ejecución previstas en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a título ilustrativo, son las siguientes:

Autorización de los mensajes publicitarios para difusión limitada a la Comunidad Autónoma (art. 80 RDL 1/2015).

Control de la promoción dirigida a profesionales sanitarios (arts. 12 y 28 RDL 1/2015).

Verificar que los laboratorios farmacéuticos realizan sus actividades de acuerdo con las normas de correcta fabricación (NDF) (art. 17 RDL 1/2015).

Acciones inspectora que desencadenen suspensión o revocación de las autorizaciones (art. 35 RDL 1/2015).

Programas de control de calidad de los medicamentos (art. 11 RDL 1/2015).

Colaborar en las tareas de farmacovigilancia de los medicamentos de uso humano conforme a lo establecido en la legislación de productos farmacéuticos (arts. 53 y 54 RDL 1/2015).

Información de las reacciones adversas de los medicamentos (arts. 41, 53 y 54 RDL 1/2015).

Inspección en materia de ensayos clínicos (art. 59 RDL 1/2015).

Inspección de la ejecución de la legislación de productos farmacéuticos (art. 108 RDL 1/2015).

Potestad sancionadora en materia de productos farmacéuticos (art. 114 RDL 1/2015).

Cierre temporal de establecimientos (art. 114 RDL 1/2015).

Realización de inspecciones de buenas prácticas de laboratorios (art. 69 RDL 1/2015).

Cuanto otras funciones ejecutivas atribuya a las Comunidades Autónomas la legislación sobre productos farmacéuticos.

Licencia de fabricación de productos sanitarios a medida prevista en el art. 100 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en la redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

TÍTULOS COMPETENCIALES

Estado

Art. 149.1.16ª CE: competencia exclusiva sobre bases y coordinación general de la sanidad. Productos farmacéuticos.

Comunidad Autónoma de Euskadi

Art. 10.15 EAPV: competencia exclusiva sobre ordenación farmacéutica de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.16 CE de la Constitución, e higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 18 del Estatuto.

Art. 18.1 EAPV: desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

Art. 18.3 EAPV: ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

Normativa

Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Real Decreto 437/2002, de 10 de mayo, que establece los criterios para la concesión de licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida (desarrolla el artículo 100.1 de dicha Ley 14/1986, de 25 de abril).

Decreto 414/2013, de 17 de septiembre, que establece los requisitos y el procedimiento para la concesión de licencias de funcionamiento a fabricantes de productos sanitarios a medida en el País Vasco, así como el régimen de comunicación previa para la actividades de puesta en mercado, distribución y venta de productos sanitarios.

Doctrina TC

STC 32/1983, 28 de abril, «...corresponden al Estado en materia de sanidad interior, las bases, la coordinación general y la Alta inspección, y al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, sin perjuicio de sus respectivas competencias de legislación y de ejecución de productos farmacéuticos y de la competencia organizativa interna de la Comunidad sobre los servicios relacionados con estas materias». (FJ.2). Esta misma doctrina se reproduce en la STC 50/1994, de 28 de marzo.

ÓRGANO EN EL QUE SE ENCUENTRAN LOS SERVICIOS A TRASPASAR

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Secretaría General de Sanidad y Consumo.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Trece Comunidades Autónomas han recibido el traspaso en materia de ejecución de la legislación de productos farmacéuticos. Por orden cronológico son las siguientes: Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, Castilla y León, Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Asturias, La Rioja, Murcia, Extremadura y Cantabria. En todos los casos las funciones traspasadas son las siguientes:

- Autorización de los mensajes publicitarios para difusión limitada a la Comunidad Autónoma.
- Control de la promoción dirigida a profesionales sanitarios.
- Verificar que los laboratorios farmacéuticos realizan los controles exigidos.
- Acciones inspectoras que desencadenen suspensión o revocación de las autorizaciones.

- Programas de control de calidad de los medicamentos.
- Información de las reacciones adversas a los medicamentos.
- Inspección en materia de ensayos clínicos.
- Inspección de ejecución de la legislación de productos farmacéuticos.
- Potestad sancionadora en materia de productos farmacéuticos.
- Cierre temporal de establecimientos.
- Realización de inspecciones de buenas prácticas.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA

La reclamación de las funciones de ejecución en materia de legislación del Estado sobre productos farmacéuticos implica la verificación efectiva de la previsión estatutaria del art. 18.3 del EAPV que reconoce a la CAPV la competencia de ejecución en esta materia.

Ahora bien, habiendo habilitado el Real Decreto Legislativo 1/2015 a las autoridades competentes de la CAE para ejercer funciones previstas en el mismo, quedaría pendiente de detectarse la existencia de medios materiales, económicos y personales vinculados a esas funciones para su valoración efectiva que complemente la asunción integral de dichas funciones.

En el mismo sentido, debería examinarse si en relación con las funciones que desarrolla la CAE en el marco del artículo 100 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, según lo previsto en el citado Decreto 4141/2013 de 17 de septiembre, queda pendiente la valoración de medios materiales, económicos y personales vinculados al ejercicio de dichas funciones.

En este sentido, la STC 25/1983 manifestó que «(...) la atribución ipso iure de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible».

Ficha 23: Seguro escolar

OBJETO DEL TRASPASO

Gestión del régimen económico del Seguro Escolar y de las funciones y servicios correspondientes a la acción protectora sanitaria derivada del Seguro Escolar, en particular:

Por accidente escolar.

Por enfermedad, incluyendo cirugía general, neuropsiquiatría, toxicología, tuberculosis pulmonar y ósea.

Otras prestaciones de carácter graciable: fisioterapia, quimioterapia, radioterapia, cobaltoterapia, radiumterapia y cirugía maxilofacial.

TÍTULOS COMPETENCIALES

Art. 149.1.16ª y 17ª CE: competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación general de la sanidad, así como sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Art. 18 EAPV y DT 5ª EAPV: En materia de Sanidad le corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Sanidad Interior. En materia de Seguridad Social corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, así como la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Normativa

Ley de 17 de julio de 1953, por la que se establece el Seguro Escolar Obligatorio.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Cronológicamente, entre los años 2006 y 2010, las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Asturias y Canarias han recibido del Estado el traspaso de los medios adscritos a la gestión de las prestaciones del seguro escolar. En todos estos casos, las funciones y servicios objeto de esos traspasos se refieren específicamente a la acción protectora sanitaria del seguro escolar en los siguientes términos:

Se traspasan las funciones y servicios correspondientes a la acción protectora sanitaria derivada del Seguro Escolar, en particular:

Por accidente escolar.

Por enfermedad, incluyendo cirugía general, neuropsiquiatría, toxicología, tuberculosis pulmonar y ósea.

Otras prestaciones de carácter graciable: fisioterapia, quimioterapia, radioterapia, cobaltoterapia, radiumterapia y cirugía maxilofacial.

En ninguno de esos traspasos se ha incluido la gestión del régimen económico del Seguro Escolar.

En cuanto a la vertiente afectante a la materia enseñanza, por Real Decreto 2808/1980, de 26 de Septiembre, se realizó el traspaso de Servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de En-

señanza completado por el Real Decreto 3195/1980 de 30 de diciembre por el que se completó el traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza. En su virtud, la Comunidad Autónoma del País Vasco asume los servicios y funciones ejercidos por las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Educación en el País Vasco, entre ellas, las relacionadas, con el pago de la cantidad que le corresponde por el concepto de seguro escolar (50 % de la cuota por estudiante y matrícula). En el RD 3195/1980, se incluyen en las funciones a transferir «las actividades y funciones que competan al Ministerio de Educación y Ciencia en materia de seguro escolar».

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA

Más allá de su identificación como materia autónoma pendiente de traspaso, la reclamación de la transferencia en materia de seguro escolar refuerza su relevancia en lo que afecta a la competencia de esta Comunidad Autónoma sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, en los términos establecidos en el art. 18 del EAPV.

En este sentido, el contenido de este traspaso debe contemplarse incluyendo las prestaciones económicas vinculadas al mismo, toda vez, que el art. 18.2 del EAPV establece que en materia de Seguridad Social corresponde al País Vasco la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, estableciendo la disposición transitoria quinta que «la Comisión Mixta de Transferencias (...) establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la seguridad social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad (...)».

Por el contrario, tal y como se ha explicitado, en los traspasos realizados hasta la fecha a diferentes CCAA no se altera la competencia del INSS para la gestión de las prestaciones económicas del seguro escolar; es decir, sigue siendo la TGSS la encargada de la recaudación de las cuotas por razón del citado seguro, que incluyen todas las cuotas aportadas por el estudiante al realizar su matrícula en el curso correspondiente (2,24.- €). Dicha cantidad se ingresa por los centros escolares y universitarios en la Dirección Provincial correspondiente de la TGSS. Por su parte, el Ministerio de Educación y Ciencia (en la CAPV el Departamento de Educación en virtud del traspaso realizado por Real Decreto 3195/1980 de 30 de diciembre) está obligado a ingresar en la TGSS una cantidad equivalente a la abonada por los estudiantes en concepto de seguro escolar, para abonar las prestaciones en razón del citado seguro.

En aquellos traspasos realizados, la TGSS transfiere en cada ejercicio el 96 % de las cantidades recaudadas en concepto de seguro escolar a la CA correspondiente para financiar las prestaciones sanitarias y se queda con el 4 % de los ingresos recaudados restantes para financiar las prestaciones económicas que gestiona el INSS.

En definitiva, la transferencia de servicios realizada a otras CCAA se concreta en las prestaciones de asistencia sanitaria, susceptible de traspaso a las CC.AA como ampliación de los traspasos de la asistencia sanitaria realizados en su día por el INSALUD ya que el tratamiento a los estudiantes debe asimilarse al del resto de los trabajadores encuadrados en el Sistema, y por ello, la asistencia sanitaria del Seguro Escolar debe ser prestada por el Sistema Nacional de Salud, en los mismos términos que para el resto del colectivo protegido por el Sistema español de Seguridad Social.

Ello no incluye las prestaciones económicas, que en su opinión, constituyen prestaciones contributivas del sistema que no pueden ser traspasadas sin romper el principio de caja única.

Para el Estado, el hecho de que la financiación de parte de las prestaciones del Seguro Escolar lo sea con cargo a transferencias que se realizan desde el Presupuesto del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, no puede hacer olvidar el carácter de cuota que tiene esa aportación del Estado. Si en todos los regímenes de Seguridad Social (en los que existe una relación de dependencia, cualquiera que sea la naturaleza de ella) la cuota a la Seguridad Social se distribuye entre una «aportación empresarial» y otra «aportación a cargo del trabajador», este mismo hecho acaece, adaptado a las circunstancias del estudiante, en relación con el «Régimen Especial de Estudiantes» o «Seguro Escolar». La cuota única al Seguro Escolar se distribuye en dos partes: una que sería asimilable a la denominada «cuota a cargo del trabajador»- que abona directamente el estudiante en

el momento de la formalización de su matrícula académica; la otra —también asimilable a la denominada «cuota empresarial»— es abonada por la Administración educativa a la Seguridad Social, pero, se insiste, sin que tal hecho haga perder el carácter de cuota de esa transferencia global que, en razón de todos los estudiante matriculados en un determinado curso académico, se lleva a cabo desde el Estado a la Seguridad Social, de acuerdo con las normas y prácticas recogidas en el ordenamiento vigente.

Sin embargo, el texto del EAPV, permite plantear el traspaso del seguro escolar completo, es decir como gestión del régimen económico de la Seguridad Social y en los mismos términos que se comprenden en la ficha correspondiente.

En cuanto a las prestaciones sanitarias su tratamiento financiero ha de ser igual al establecido para los trabajadores encuadrados en cualquier régimen de la Seguridad Social y, en el caso de la CAPV, debería hacerse a semejanza del Real Decreto 1536/1987, de 6 de noviembre, traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD).

Área 8. TURISMO

Ficha 24: Paradores de turismo

MATERIA-SERVICIO

«TURISMO (Paradores de Turismo)»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

La transferencia descrita se proyecta sobre los paradores nacionales de turismo radicados en la CAPV.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA C.A.P.V.

- Estatuto de Autonomía: artículo 10.36

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital
- Secretaría de Estado de turismo
- Sociedad mercantil estatal Paradores de Turismo de España S.A

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido en relación con los Paradores de turismo en los términos ahora reclamados, pero si, de forma parcial, en referencia a la ficha 30 — Turismo del Informe Zubia.

Por Decreto 242/2011, de 22 de noviembre, se aprobó el Acuerdo de 16 de noviembre de 2011, de la Comisión Mixta de Transferencias, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de turismo (Real Decreto 1711/2011, de 18 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de turismo).

En virtud de este Acuerdo la Comunidad Autónoma del País Vasco asumió, en el ámbito de su territorio, las funciones y servicios correspondientes a su competencia en materia de información, promoción y ordenación del turismo, que venía realizando la Administración del Estado y, en particular, la regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas, así como la regulación y administración de la enseñanza para la formación y perfeccionamiento de los profesionales del turismo, en los términos previstos en los artículos 149.1.30ª de la Constitución y el artículo 16 del Estatuto de Autonomía.

En resumen se traspasaron las funciones de información promoción turística: regulación y fomento de profesiones turísticas, y regulación de la enseñanza para la formación de los profesionales de turismo. La Comunidad Autónoma del País Vasco asumió los medios que venía utilizando la Administración del Estado en materia de acceso a actividades turísticas y su ejercicio relativas a las agencias de viajes hasta la entrada en vigor del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

Lo único que quedó fuera de la transferencia efectuada por Decreto 242/2011 fueron los Paradores de Turismo. La transferencia relativa a este servicio, puede mantenerse en los mismo términos que se sustentó en el Informe

Zubia. En este sentido se trataría del traspaso de la titularidad de los establecimientos sitios en la CAPV (Parador de Hondarribia y Parador de Argómaniz).

Supletoriamente puede considerarse la alternativa de materializar la participación de la CAPV en la empresa pública que gestiona los Paradores de Turismo (sociedad mercantil estatal Paradores de Turismo de España S.A.), arbitrando los mecanismos oportunos a fin de que las Instituciones del País Vasco participen en los órganos de administración y gestión de la citada empresa estatal, o, en su caso, de las empresas integrantes de la misma cuya gestión de negocios esté radicada en la CAPV, si bien, esta participación no requiere de traspaso de medios materiales ni personales sino que se materializaría con una habilitación en la normativa estatal.

La citada empresa pública es, en su totalidad, de titularidad de la Administración General del Estado, rigiéndose por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (título VII). El objeto social de la sociedad lo constituye la gestión y explotación, directa o indirecta, de la red de establecimientos e instalaciones turísticas del Estado, o de los que la entidad adquiera bajo cualquier forma jurídica que posibilite su gestión, operativa o explotación.

Es en este sentido de participación en el que se pronuncia el Estatut de Catalunya, en su art. 171 relativo a las competencias en materia de turismo cuando atribuye a la Generalitat la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat, añadiendo lo siguiente:

«Con el fin de facilitar la coordinación entre éstos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Catalunya, la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España».

Según la STC 31/2010 (FJ 107) el precepto estatutario no contraría el bloque de constitucionalidad ya que «en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a «en los términos que establezca la legislación estatal», es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación».

Área 9. CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA

Ficha 25: Fondo de Protección a la Cinematografía

MATERIA

CINEMATOGRAFÍA-FONDO DE PROTECCIÓN

OBJETO

Servicios, funciones y dotaciones que el Estado destina las acciones de fomento en materia de cinematografía, que gestiona el ICAA con cargo al Fondo de Protección Cinematográfica y que vienen reguladas en el Capítulo III de la Ley 55/2007, del Cine.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Constitución: Art. 149.2 (cultura), 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación económica),

Estatuto de Autonomía: Arts. 10.17 (cultura), 10.38 (espectáculos), 6 (euskera), 10.25 (promoción y desarrollo y planificación económica).

Legislación sobre fomento de la cinematografía:

LEY 55/2007, de 28 de diciembre, DEL CINE, Regula en su capítulo III las medidas de Fomento e incentivos a la cinematografía y al audiovisual.

RD 1084/2015, de 4 de diciembre, Reglamento de la Ley del Cine.

Real Decreto 7/1997, de 10 de enero, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Cinematografía de las Artes Audiovisuales.

Jurisprudencia

El Fondo de Protección a la cinematografía no ha sido objeto de traspaso a ninguna comunidad autónoma y el Tribunal Constitucional, en la STC 13/1992 y otras posteriores, confirmó la constitucionalidad de la partida presupuestaria sobre el Fondo de Protección a la Cinematografía, sobre la base de que el Estado ostenta competencia en la materia al amparo de los títulos competenciales del 149.2 y 149.1.13 CE, avalando la naturaleza centralizada de la gestión de dicho fondo.

TRANSFERENCIAS A OTRAS CCAA

No existen.

VALORACIÓN

De acuerdo al Decreto 44/1981 (Real Decreto 3069/80), de traspasos a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Cultura, la CAPV posee competencia para ordenar el sector de la cinematografía y del sector audiovisual. Posee también competencia para establecer su política de fomento en este sector económico, adoptando las medidas de fomento e incentivos fiscales aplicables. Ostenta, por último la competencia sobre

la potestad sancionadora y demás competencias adjetivas.

Restaría únicamente de transferir el Fondo de Protección a la Cinematografía, que quedó pendiente, como recoge el apartado 3.7 del Anexo del Decreto de traspaso: «lo relativo a la recaudación y aplicación del Fondo de Protección a la Cinematografía, será objeto de posteriores estudios y acuerdo entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración del Estado».

Con la transferencia descrita se contaría con un instrumento fundamental para la protección y promoción del sector cinematográfico vasco.

El fondo se dota presupuestariamente, sin que se aprecie obstáculo jurídico para realizar el traspaso de acuerdo a los principios contenidos en el Concierto Económico (Ley 12/2002, de 23 de mayo). En la Ley de Presupuestos del Estado de 2016 estas acciones de fomento son especificadas en el Programa de gasto (335C) específico para la materia de cinematografía dentro de la Sección 24 del Ministerio de Cultura.

El Estado ha justificado constitucionalmente que la gestión del Fondo de Protección Cinematográfica sea de carácter centralizado, pero siempre reconociendo que las CCAA puedan paralelamente de manera concurrente disponer de su propia política de fomento, con cargo a sus propias disponibilidades presupuestarias. La transferencia del Fondo de Protección Cinematográfica a la CAE supone, precisamente, un instrumento muy importante en este sentido.

Es importante advertir que la Ley 55/2007 de cinematografía prevé un fondo específico para el fomento del uso de las lenguas cooficiales, aparte de fondo ICCA.

En la Sección 8ª del Capítulo III de la Ley 55/2007, entre otras ayudas e incentivos, se regula en el art. 36 el Fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales distintas del castellano. El artículo 36, literalmente dice así:

Artículo 36. Fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales distintas al castellano.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.3 , y con el fin de atender al fomento y protección del uso de las lenguas cooficiales distintas a la castellana en la cinematografía y el audiovisual, promoviendo la pluralidad cultural de España y la igualdad de oportunidades de las lenguas propias de cada territorio en materia de expresión y difusión audiovisual, se establecerá un fondo de ayudas o créditos específicos que serán transferidos en su integridad a los organismos competentes de las Comunidades Autónomas, que los gestionarán conforme a sus competencias.

Esta aportación del Estado, basada en el principio de corresponsabilidad, se dotará dentro de los límites presupuestarios aprobados en cada ejercicio y se destinará al fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en las citadas lenguas.

El fondo de la cinematografía y el Audiovisual en lenguas cooficiales distintas al castellano no está transferido y además no se ha activado en los últimos años, eliminando de facto, una herramienta muy importante para la producción audiovisual en euskera.

A los efectos de nuestro sistema de financiación hay que señalar que para la participación de la CAE en dichos fondos es necesario efectuar el traspaso conforme a las reglas del Concierto Económico.

Ficha 26: Asignación ISBN e ISSN. Ampliación del Decreto 44/1981, de 23 de Marzo, sobre traspaso de servicios en materia de Fundaciones, y Asociaciones Culturales, Libros y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Socio-Cultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes (RD 3069/1980, de 26 de septiembre)

MATERIA

CÓDIGOS DE IDENTIFICACIÓN BIBLIOGRÁFICA-ISBN E ISSN

OBJETO

Asignación y gestión, incluidas la catalogación e información así como las funciones estadísticas, de los códigos internacionales de identificación bibliográfica como el ISBN e ISSN, respecto de las solicitudes de empresas que tengan por objeto social la producción bibliográfica en cualquier tipo de soporte de las obras editadas o producidas por empresas con domicilio social en la CAPV, así como de las relacionadas con la lengua o la cultura vasca, en especial las obras creadas por autores domiciliados en CAPV y las obras creadas en euskera (art. 66 de la Ley 7/1990 de Patrimonio Cultural Vasco); en régimen de colaboración con el Estado.

Se plantea como ampliación de los servicios traspasados en el Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre, en relación a la competencia para la asignación del ISBN y del ISSN. En aquel traspaso las funciones relativas al ISBN no fueron transferidas y continuaron atribuidas al Instituto Nacional del Libro Español (INLE), organismo autónomo que desapareció en 1986.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

Art. 149.2 CE (cultura) y art. 10.17 EAPV (cultura) y 10.20 EAPV (Archivos, Bibliotecas y Museos que no sean de titularidad estatal), 10.37 EAPV (estadística).

Legislación

Texto Refundido Ley de Propiedad Intelectual RDLEG 1/1996. Disposición adicional primera sobre el depósito legal, prevé el traspaso de funciones a las CCAA en esta materia.

Ley 10/2007 del libro y bibliotecas.

En el caso del ISBN, el Estado regula el sistema del ISBN en España, de acuerdo con los requisitos internacionales, pero se prevé que las CCAA puedan asumir competencias en la materia. En el caso del ISSN, la gestión corresponde a la Biblioteca Nacional sin perjuicio de nuevo de las competencias que hayan asumido las Comunidades Autónomas. El artículo 8 finaliza con una clara salvaguarda de las competencias que estatutariamente se hayan reservado a los gobiernos autonómicos.

El RD 2063/2008, de 12 de diciembre por el que se desarrolla la Ley 10/2007 de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas en lo relativo al ISBN.

Este RD deroga el Decreto 2984/1972, de 2 de noviembre (RCL 1972, 2024), por el que se establece la obligación de consignar en toda clase de libros y folletos el número ISBN, desapareciendo la citada obligatoriedad. Por tanto, no hay ninguna obligatoriedad de solicitar el ISBN para obtener el depósito legal ni para publicar un libro, si bien se trata de un sistema de utilización generalizada.

En su DA única, prevé la posibilidad de que el sector editorial participe en la gestión del sistema ISBN, mediante convenios, teniendo en cuenta que según los contratos internacionales de ISBN son los editores uno de los niveles que participan en la implantación del sistema. El Estado, GENCAT y FGEE (Federación de Gremios de

Editores de España) suscribieron el 3 de agosto de 2010 un convenio para el desarrollo del ISBN «mediante la implantación de un sistema de gestión único, cuya gestión será asumida, en los términos del presente convenio, por la FGEE».

Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal.

Ley 7/1990 de Patrimonio Culturas Vasco:

Recibe la denominación de patrimonio bibliográfico vasco la producción bibliográfica en cualquier tipo de soporte de las obras editadas o producidas en Euskadi y en los territorios del euskera, así como de las relacionadas con la lengua o la cultura vasca, en especial las obras creadas por autores vascos y las obras creadas en euskera.

El patrimonio bibliográfico de Euskadi comprende, además de las descritas en el párrafo anterior, las obras bibliográficas en cualquier tipo de soporte que se hallan en Euskadi y que tienen valores históricos o culturales relevantes.

Con el objeto de suministrar fondos a los centros de depósito cultural de Euskadi y de llevar a cabo el control bibliográfico nacional, se regulará por vía reglamentaria la organización y funcionamiento del depósito legal y asignación de I.S.B.N., como registros principales para el conocimiento, conservación y difusión del patrimonio bibliográfico vasco.

Ley 11/2007 de Bibliotecas del País Vasco:

La biblioteca de Euskadi adaptará las normas bibliográficas internacionales u otros estándares para la gestión de la información y, en su caso, elaborará las normas que han de regir la catalogación de todo el Sistema Bibliotecario de Euskadi. Asimismo, supervisará, validará y unificará en un solo listado el catálogo de autoridades.

Normas Internacionales. Homologación y normalización.

La cuestión objeto de análisis deriva de la normativa internacional de normalización, en concreto de la Norma UNE 50-130, equivalente a la Norma Internacional ISO 2108:1992 las cuales se corresponden, a su vez, con la Norma ISO 2108/1972.

Jurisprudencia constitucional

STC 31/2010: las CCAA pueden ejercer su competencia de cultura en el exterior, sin que la competencia estatal en relaciones internacionales (149.1.3 CE) lo impida. Ahora bien la actuación autonómica se deberá adecuar a aquella competencia estatal.

STC 313/1994, (FJ 3). Le corresponde al Estado determinar la equivalencia entre normativas estatales e internacionales sobre homologación y normalización de estándares internacionales (régimen jurídico de la homologación), pero debe hacerlo respetando el sistema competencial

STC 313/1994, (FJ 7). Las CCAA poseen competencia de desarrollo y ejecución de aquellos estándares internacionales respecto de los productos fabricados en el territorio de la CAE o que pretendan importarse o comercializarse a partir de dicho territorio.

STC 71/1997. El libro constituye, en último término, la materia en la que incide de forma directa el sistema de numeración internacional ISBN. Aun cuando se inscribe en el concepto más amplio de cultura, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, específicamente, sobre esta cuestión en la STC 71/1997, de 10 de abril:

En esta materia de cultura... junto a estas actividades, que competen en exclusiva al Estado (preservación del patrimonio cultural común) éste puede desempeñar también una actividad genérica de fomento y apoyo a las diversas manifestaciones culturales, aunque en este supuesto... deberá limitarse a prever las ayudas que estime

pertinentes sin llevar a cabo otras actividades normativas y de gestión superpuestas o duplicadas respecto de las que corresponden a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia de cultura. (FJ 3)

...el Estado puede regular la concesión de ayudas y subvenciones al sector del libro para fomentar la difusión de la cultura escrita común a todos los pueblos que la conforman, pero no puede reservarse competencias de gestión salvo en los casos excepcionales que justifican su gestión centralizada.(FJ 4)

Un análisis sistemático de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a los distintos elementos que configuran la cuestión objeto de estudio y sus correspondientes títulos competenciales recogidos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, nos debe situar en una posición favorable al ejercicio por parte de esta Comunidad Autónoma de las actuaciones que se prevén en la norma internacional reguladora del sistema de numeración de libros ISBN, siempre y cuando dichas actuaciones se desarrollen en el ámbito territorial de Euskadi, habida cuenta de que el artículo 1 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, promulgada en base a la competencia exclusiva atribuida a esta Comunidad Autónoma en materia de cultura, así lo prevé.

TRASPASOS A CCAA

Cataluña es la única CCAA que ha recibido traspaso en la materia (RD 1405/2007).

La Generalitat recibió el traspaso mediante el REAL DECRETO 1405/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña relativas a la asignación del ISBN (International Standard Book Number) y del ISSN (International Standard Serial Number Referencias externas)

Para su gestión se aprobó la Resolución de 15 de julio de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Federación de Gremios de Editores de España, para el desarrollo en España del Sistema Internacional Standard Book.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA

Siguiendo el modelo de traspaso a Cataluña, las funciones concretas a traspasar a la CAE sobre el ISBN estableciendo como punto de conexión los editores y autores domiciliados en la CAPV y las obras en euskera, serían las siguientes (si bien podría plantearse un modelo más ambicioso, que abarcara también funciones de asignación y catalogación):

- a. Recepción, comprobación y validación, y en su caso devolución de las solicitudes de los números ISBN por empresas editoriales radicadas/con domicilio social en la CAE.
- b. Control de los formularios ISBN referidos a empresas editoriales radicadas en la CAE.
- c. Información y asesoramiento de los interesados, sobre las funciones de recepción, comprobación, validación y devolución del ISBN en la CAE.
- d. Recepción y comprobación de la preasignación de un número prefijo colectivo al autor editor, validación y notificación de los números en el caso de autor-editor radicados en la CAE.
- e. Emisión de certificados solicitados por los editores, así como la organización y custodia del archivo de los mismos. Se remitirá al Ministerio de Cultura copia digital de las peticiones de los editores.
- f. Gestión de la base de datos del ISBN, respecto de los asientos relativos a las solicitudes de los editores (catalogación y clasificación) de empresas radicadas en la CAE.

- g. Creación y mantenimiento de fichero de autoridades referidos a empresas editoriales radicadas en la CAE.
- h. Información y asesoramiento a los interesados sobre las funciones de catalogación del ISBN en la CAE.
- i. Información sobre la utilización del sistema ISBN y atención al público en general.

El Estado en relación al ISBN se viene reservando las siguientes funciones:

- a. La administración de cupo de prefijos ISBN otorgado por la Agencia Internacional ISBN.
- b. La asignación de un ISBN; de un prefijo editorial del ISBN al registrador de la publicación monográfica correspondiente o a la editorial; de la preasignación de un ISBN de prefijo editorial colectivo al autor-editor o editor no profesional.
- c. La catalogación de los documentos a partir de las solicitudes del ISBN, sin perjuicio de las funciones de gestión del ISBN asumidas por las CCAA.
- d. Mantenimiento de las bases de datos ISBN
- e. Elaboración y mantenimiento de estadísticas, así como la presentación de los correspondientes informes a la Agencia Internacional ISBN.
- f. La puesta a disposición de los usuarios de un sistema de consultas.
- g. Cualquier otra función necesaria para el adecuado desarrollo de la gestión del ISBN.

Siguiendo el modelo de traspaso a Cataluña, las funciones concretas a traspasar a la CAE sobre el ISSN serían las siguientes (si bien podría plantearse un modelo más ambicioso, que abarcara también funciones de asignación y catalogación):

- a. Recepción de solicitudes de los editores.
- b. Selección de títulos que ingresan por Depósito Legal que se considere de interés la asignación del ISSN.
- c. Recogida de información relativa a títulos.
- d. Validación y comprobación de toda la documentación.
- e. Recepción y comprobación de la preasignación por el Estado de los números ISSN a las publicaciones seriadas en la CAE, así como la validación y notificación de los números.
- f. Catalogación de las publicaciones periódicas con ISSN asignado, de acuerdo a las especificaciones establecidas internacionalmente.

El Estado en relación al ISSN se reserva las siguientes funciones:

- a. Preasignación de los números ISSN.
- b. Catalogación a nivel estatal.
- c. Envío de los registros bibliográficos con ISSN al centro internacional del ISSN.

d. Redacción de directrices y reglamentos referidos a la aplicación del sistema ISSN.

e. Coordinación e interlocución con el Centro Internacional de ISSN.

Consultada la página web de la Agencia Internacional del ISBN, se constata que el organismo internacional no pone ninguna objeción para que dentro de un mismo Estado puedan existir distintas agencias nacionales. La Ley 10/2007 (art. 8.2), sin embargo designa al Ministerio de Cultura como única agencia nacional del Estado español, sin perjuicio de las competencias de las CCAA.

Además de la transferencia de la gestión de los códigos de identificación Bibliográfica ISBN e ISSN, sería importante que Euskadi pudiera gestionar los números internacionales que se están utilizando para otras producciones culturales (cine, música, blogs...).

Área 10. SEGURIDAD

Ficha 27: Meteorología

MATERIA SERVICIO

METEOROLOGÍA

OBJETO

Una vez ha sido ya creado el servicio de meteorológico propio de la CAE, (EUSKALMET) se cumplió sólo parcialmente la ficha según redacción del Informe Zubia (servicio de vigilancia y predicción meteorológica, así como de investigación y estadística de dicho campo dirigida a la información general y a los usuarios más específicos por razón de su inserción en procesos productivos afectados por el clima).

Resta, sin embargo, el reconocimiento de EUSKALMET como autoridad meteorológica en la CAE lo que implicaría el traspaso de infraestructuras del Estado radicadas en la CAE, o en su defecto la valoración financiera de las cargas que asume la Comunidad Autónoma, dotándose ambas administraciones de los oportunos instrumentos de colaboración para el ejercicio de sus respectivas competencias.

CONFIGURACIÓN COMPETENCIAL

10.32 EAPV (servicio meteorológico del País Vasco), sin perjuicio del art. 149.1.20 CE (servicio meteorológico; centralización a efectos de coordinación de los datos de todos los cuadrantes del Estado a efectos de predicción climatológica y confección de estadísticas del Estado en su conjunto);

10.16 EAPV (investigación científica y técnica en coordinación con el Estado);

11.1 EAPV (desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de medio ambiente y ecología);

23.3 EAPV (ejecución de convenios internacionales);

149.1.3 CE (relaciones internacionales);

149.1.4 CE (meteorología vinculada a la defensa); control de navegación marítima y aérea (149.1.20 CE);

149.1.15 CE (Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica).

Legislación

- Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero, que aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología.

El objeto de AEMET, es el desarrollo, implantación, y prestación de los servicios meteorológicos de competencia del Estado y el apoyo al ejercicio de otras políticas públicas y actividades privadas, contribuyendo a la seguridad de personas y bienes, y al bienestar y desarrollo sostenible de la sociedad española.

Como Servicio Meteorológico Nacional y Autoridad Meteorológica del Estado, se responsabiliza de la planificación, dirección, desarrollo y coordinación de actividades meteorológicas de cualquier naturaleza en el ámbito estatal, así como la representación de éste en organismos y ámbitos internacionales relacionados con la Meteorología.

Su estructura organizativa atiende a un modelo de descentralización funcional y territorial para permitir la existencia de un servicio meteorológico al servicio de las necesidades de la ciudadanía, con sus Servicios Centrales situados en Madrid y Delegaciones Territoriales en cada una de las comunidades autónomas.

- Decreto 311/2003, de 16 de diciembre, por el que se crea la Agencia Vasca de Meteorología.

Jurisprudencia

- STC 31/2010 (FJ 88): las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación con servicios meteorológicos propios, siempre que ello no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español (149.1.20 CE), lo que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, en consecuencia, en cada territorio autonómico.

(FJ 88): «En efecto, el art. 149.1.20 CE atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Pero esta competencia estatal no impide que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, por tanto, en cada territorio autonómico. En estos términos, la competencia de la Generalitat sobre su propio servicio meteorológico no enerva la competencia que al Estado reconoce el art. 149.1.20 CE.»

- STC 53/2016: delimitación entre la competencia de meteorología y la competencia estatal en medio ambiente. La atribución a AEMET de funciones de medición en materia de calidad del aire mediante su infraestructura en territorio autonómico es constitucional y tiene cabida en el art. 149.1.20 CE.
- STC 128/2016 (FJ 2): declara inconstitucional la atribución al servicio meteorológico de Cataluña funciones de meteorología relacionadas con la seguridad aérea, por vulneración del art. 149.1.20 CE.

(FJ 2): «De este pasaje jurisprudencial [se refiere al FJ 88 de la STC 31/2010] se podría deducir que el servicio meteorológico es, para las Comunidades Autónomas que lo que tengan atribuido en sus Estatutos, una competencia concurrente con la que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1.20 CE. Semejante conclusión solo tendría una validez de principio, acotada a la posible institución, por las Comunidades Autónomas, de organismos con responsabilidades en este ámbito, pues la meteorología puede incidir sobre una pluralidad de sectores de actividad y no hay que excluir que ello imponga la identificación, con efectos jurídico-constitucionales, de subsectores determinados dentro de ese ámbito meteorológico cuyo régimen competencial deba tener en cuenta títulos distintos del que tiene por objeto la meteorología [STC 53/2016, de 17 de marzo, FJ 2 c)].

Así habría de afirmarse, por ejemplo, para la meteorología al servicio de la defensa y de las Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE) y así hemos de advertirlo ahora en lo que afecta a su aplicación en apoyo de la navegación aérea, que constituye un sector material inescindible del régimen jurídico, en general, de esa misma navegación y, de manera singular, de las competencias exclusivas que al Estado corresponden para el control del espacio aéreo y en orden al tránsito y el transporte aéreos (art. 149.1.20 CE y STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 6). La intersección que así se produce entre las genéricas competencias estatales sobre servicio meteorológico (que, aisladamente consideradas, no impedirían —con las reservas dichas— la existencia de análogos servicios de competencia autonómica) y las que al mismo Estado le corresponden sobre la navegación aérea determinan que no pueda una Comunidad Autónoma atribuir funciones en este ámbito a organismos propios al amparo de su competencia, igualmente genérica, para dotarse de un servicio meteorológico, siendo del todo claro que estas últimas competencias del Estado no pueden ser desconocidas o condicionadas mediante el ejercicio por las Comunidades Autónomas —ejercicio irregular, entonces— de las que estatutariamente les corresponden sobre ámbitos distintos (STC 161/2004, FJ 6). Así se ha hecho mediante el impugnado artículo 69, lo que impone declararlo contrario al artículo 149.1.20 CE y al propio artículo 144.5 EAC.»

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente

Agencia estatal de Meteorología (AEMET)

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

Se han suscrito, sin embargo, convenios de colaboración entre AEMET y las CCAA (a modo de ejemplo, Andalucía, Cataluña, Canarias, Galicia).

VALORACIÓN COMPETENCIAL

En la CAE existen centros meteorológicos e instalaciones de titularidad estatal.

El argumento que el Estado ha esgrimido históricamente para oponerse a esta transferencia radica en que la competencia sobre meteorología posee naturaleza de competencia concurrente y que el servicio de meteorología estatal del 149.1.20 CE constituye un servicio necesario para el ejercicio por el Estado de otras competencias como Fuerzas Armadas, navegación aérea, investigación....

Esta postura ha sido avalada por la jurisprudencia del TC (SSTC 31/2010, 53/2016, 128/2016), de manera que el Estado considera que puede disponer en la CAE de su propia infraestructura para ejercer la competencia del 149.1.20 CE sobre meteorología a través de sus propios medios, sin perjuicio de que la CAE haga lo propio mediante los suyos.

Este argumento dificulta el traspaso de las instalaciones de titularidad estatal radicadas en la CAE pero, en ningún caso, puede impedir una valoración financiera de las cargas asumidas en esta materia por la CAPV.

En el año 2003 la CAE decidió crear su propio servicio de meteorología, para lo que aprobó el Decreto 311/2003, de 16 de diciembre por el que se crea la Agencia Vasca de Meteorología. Actualmente se halla adscrita a la Dirección de Atención de emergencias y Meteorología del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. Se trata del «órgano encargado de la ejecución operativa de las actividades meteorológicas de titularidad de la CAE». Asimismo el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias considera el servicio meteorológico como parte del sistema de alerta de emergencias y protección civil, formando parte de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (Ley 17/2015, de 9 de julio, Sistema Nacional de Protección Civil).

Para que la reivindicación del traspaso de la infraestructura estatal en materia de meteorología pueda ser asumida por la Administración del Estado debería darse un cambio en el modo de entender el ejercicio de esta competencia por parte del Estado, de manera que, por una parte, sea la Comunidad Autónoma quien preste los servicios meteorológicos y climáticos a través de las infraestructuras radicadas en la CAE (en las que se integrarían mediante el oportuno traspaso las que actualmente son de titularidad estatal) y, por otra parte, ello permita al Estado la configuración y la utilización de la información que precise para el ejercicio de sus competencias. Los actuales sistemas de información facilitan un régimen de coordinación mediante el cual AEMET puede disponer on-line de la información que generen los servicios autonómicos de meteorología.

Ficha 28: Expedición de permisos de circulación y matriculación de vehículos. Ampliación de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos por Decreto 4/1983, de 17 de enero.

MATERIA-SERVICIO

EXPEDICIÓN DE PERMISOS DE CIRCULACIÓN Y MATRICULACIÓN DE VEHÍCULOS

OBJETO DEL TRASPASO

Las facultades que en materia de seguridad vial ha asumido la Comunidad Autónoma de Euskadi a través de la ordenación del tráfico materializada en el Decreto 4/1983, de 17 de enero, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos, precisan como complemento inherente el traspaso de otras funciones de ejecución en materia de tráfico y circulación de vehículos relativas a la matriculación y permisos de circulación de los vehículos, así como el conjunto de actuaciones administrativas de ejecución relativas a los permisos de conducción, incluyendo la realización de exámenes, expedición de los permisos, suspensiones y retiradas. Asimismo se incluirán las funciones de autorización, inspección y sanción de los centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores.

En concreto, las previstas en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico y circulación de vehículos a motor y seguridad vial, actualmente atribuidas al Ministerio del Interior, siendo, a título ilustrativo, las siguientes:

La expedición y revisión de los permisos y licencias para conducir vehículos a motor y ciclomotores y la autorización especial para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas, con los requisitos sobre conocimientos, aptitudes técnicas y psicofísicas y periodicidad que se determinen reglamentariamente, así como la declaración de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de aquellos.

La matriculación y expedición de los permisos de circulación de los vehículos a motor, remolques, semirremolques y ciclomotores, así como la declaración de nulidad, lesividad o pérdida de vigencia de dichos permisos en los términos que reglamentariamente se determine.

Las autorizaciones o permisos temporales y provisionales para la circulación de vehículos.

El canje, la inscripción o la renovación de los permisos expedidos en el extranjero cuando así lo prevea la legislación vigente.

La retirada de los vehículos de la vía fuera de poblado y la baja temporal o definitiva de la circulación de dichos vehículos.

TÍTULOS COMPETENCIALES

Art. 149.1.29ª CE: competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el m

Disposición adicional primera CE: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Art. 17 EAPV: Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional prime-

ra de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Ministerio del Interior

Normativa

Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Se consideraría el Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, de traspaso de servicios y funciones de la Administración General del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

VALORACION DE LA TRANSFERENCIA.

Las funciones de naturaleza ejecutiva que se reclaman, amplían y complementan el traspaso efectuado a la CAPV en materia de ordenación del tráfico en el año 1983, constituyendo la ampliación necesaria para completar las funciones de ejecución que, en este ámbito de actuaciones, debe asumir la CAE en cumplimiento de lo previsto en el art. 17 del Estatuto de Gernika.

Ficha 29: Servicios privados de seguridad

MATERIA-SERVICIO

SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

OBJETO DEL TRASPASO

La Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada y el Decreto 207/2014, de 21 de octubre, de regulación del ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada, han reordenado las funciones que corresponden al Estado y a la CAE en esta materia.

Como consecuencia de esa reordenación, el Estado ha dejado de ejercer algunas funciones que desarrollaba hasta entonces y que ahora ejerce la CAPV y se ha reservado otras que sigue ejerciendo en el marco jurídico que le ha posibilitado la doctrina constitucional.

Se trata, por tanto, de un traspaso de índole financiera que, en su caso, permita incorporar el régimen de financiación propio de la CAPV en cuanto a las funciones y servicios asumidos en virtud de este nuevo marco normativo, estrechamente ligado a la financiación de la Ertzaintza.

TÍTULOS COMPETENCIALES

Art. 149.1.29ª CE: competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Disposición adicional primera CE: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de las Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Art. 17 EAPV: Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

No se han producido traspasos a otras Comunidades Autónomas.

Normativa

Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada.

Artículo 13. Competencias de las comunidades autónomas.

1. Las comunidades autónomas que, con arreglo a sus estatutos de autonomía, tengan competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, ejecutarán la legislación del Estado sobre las siguientes materias:
 - a. La autorización de las empresas de seguridad privada y de sus delegaciones, así como la recepción de la declaración responsable para la apertura de los despachos de detectives privados y de sus sucursales, cuando, en ambos casos, tengan su domicilio en la comunidad autónoma y su ámbito de actuación esté limitado a su territorio.

- b. La autorización de las actividades y servicios de seguridad privada que se realicen en la comunidad autónoma cuando requieran de la misma o de control previo.
 - c. La inspección y sanción de las actividades y servicios de seguridad privada que se realicen en la comunidad autónoma, así como de quienes los presten o utilicen y la inspección y sanción de los despachos de detectives privados y de sus sucursales que realicen su actividad en la comunidad autónoma.
 - d. La recepción de la declaración responsable, inspección y sanción de los centros de formación del personal de seguridad privada que tengan su sede en la comunidad autónoma.
 - e. La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas prestados en la comunidad autónoma con los de la policía autonómica y las policías locales.
 - f. La autorización, inspección y sanción de los establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios sitios en la comunidad autónoma que estén obligados a adoptar medidas de seguridad.
2. Las comunidades autónomas que, en virtud de sus estatutos de autonomía, hayan asumido competencia ejecutiva en materia de seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado, la ejercerán si disponen de cuerpo de policía propia o establecen fórmulas de colaboración con el Cuerpo Nacional de Policía previstas en la legislación de fuerzas y cuerpos de seguridad, sobre las siguientes materias:
- a. La autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio en la comunidad autónoma y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio.
 - b. La denuncia, y puesta en conocimiento de las autoridades competentes, de las infracciones cometidas por las empresas de seguridad que no se encuentren incluidas en el párrafo anterior.

Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

Artículo 55. – Seguridad privada. Corresponde al departamento competente en seguridad pública la ejecución de la legislación del Estado en materia de seguridad privada, para lo cual ejerce las siguientes atribuciones:

- a. La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Euskadi cuando su ámbito de actuación no supere el territorio de Euskadi.
- b. La inspección y la sanción de las actividades de seguridad privada que se presten en Euskadi.
- c. La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada.
- d. La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privada con la Ertzaintza y las policías locales.

Artículo 56 – Formación. 1 – La Academia Vasca de Policía y Emergencias elaborará, impartirá o convalidará actividades formativas dirigidas específicamente al personal que realice funciones de protección y seguridad en los edificios, instalaciones e infraestructuras a las que se refieren los artículos 52 y 54 de esta ley, así como los servicios de protección referidos en el artículo 53.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada, en lo que no contravenga a la Ley 5/2014, de 4 de abril, según establece la disposición derogatoria única de la citada Ley.

Decreto 207/2014, de 21 de octubre, de regulación del ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada.

De conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 3 del Decreto 207/2014, de 21 de octubre, de regulación del ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada, le corresponden a la CAE, entre otras, las siguientes funciones en esta materia:

- a. Autorizar la constitución de las empresas de seguridad privada y sus delegaciones.
- b. Recibir la declaración responsable de apertura de los despachos de detectives privados y de sus sucursales.
- c. Recibir la declaración responsable de los centros de formación del personal de seguridad privada.
- d. Autorizar las centrales receptores de alarmas de uso propio.
- e. Autorizar la prestación de los servicios de seguridad privada portando armas de fuego (art. 40.2 Ley 5/2014).
- f. Autorizar los servicios de vigilancia y protección del art. 41.2 de la Ley 5/2014.
- g. Autorizar los servicios de protección personal del art. 43 de la Ley 5/2014.
- h. Autorizar el uso de cámaras o videocámaras con fines de seguridad privada (art. 42.2.Ley 5/2014).
- i. Cualesquiera otras autorizaciones o exenciones relativas a la prestación de actividades y servicios de seguridad privada en el territorio de la Comunidad Autónoma previstas en la normativa estatal sobre seguridad privada.

Jurisprudencia

STC 31/2010 (FJ103): el art. 163 EAC, bajo la rúbrica «Seguridad privada», ha sido impugnado en su letra c), que atribuye a la Generalitat «la ejecución de la legislación del Estado» sobre «[l]a autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada». Entienden los Diputados recurrentes que el precepto vulnera la competencia del Estado ex art. 149.1.29 CE y no se adecúa a la doctrina contenida en nuestra STC 154/2005, de 9 de junio. Las posiciones de todas las partes se encuentran recogidas en el antecedente 95.

Cabe recordar que en dicha STC 154/2005 consideramos que la fijación de las pruebas dirigidas a la habilitación del personal de seguridad privada y la autorización de los centros de impartición de enseñanzas en materia de seguridad privada se situaba dentro de la competencia estatal de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Ahora bien, debemos aclarar ahora que es posible separar ambos aspectos (habilitación del personal y autorización de los centros de enseñanza). Siendo de la competencia estatal establecer y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal, ello no tiene como consecuencia necesaria la competencia del propio Estado para autorizar los centros concretos de enseñanza que las impartan, pues puede regular, con el máximo de concreción que decida, los requisitos que han de reunir dichos centros, de manera que las Comunidades Autónomas los autoricen cuando cumplan tales requisitos»

STC 86/2014: El Tribunal Constitucional reafirma su doctrina sobre la competencia estatal en seguridad pública y la excepción a la misma en referencia a CCAA como Euskadi como competencias en el régimen de la policía autonómica, la cual se refiere a la capacidad de los poderes autonómicos de organizar aquellas y ejercer las funciones o servicios policiales no estatales, así como las potestades administrativas que puedan ser consideradas como complementarias o inherentes a las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los Cuerpos de seguridad.

La competencia normativa para regular los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio de funciones de seguridad privada, según el Tribunal Constitucional, corresponde al Estado, sin perjuicio de que la Comunidad

Autónoma de Euskadi pueda aprobar reglamentos de organización interna y de ordenación funcional en el ámbito de sus competencias de seguridad privada.

El Tribunal Constitucional reconoce como propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi la capacidad para la inspección y sanción de todas las actividades de seguridad privada en Euskadi.

El Tribunal Constitucional reconoce como propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi la autorización de los centros de formación de seguridad privada con sede en Euskadi.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA

En el marco de lo dispuesto por el art. 17 del EAPV, las funciones de ejecución en materia de seguridad privada han constituido el complemento necesario para la asunción por esta Comunidad Autónoma del conjunto de las funciones de ejecución vinculadas a la materia seguridad privada.

El ejercicio de las competencias en seguridad privada se ha ligado con la prestación del servicio policial, por lo que se ha vinculado al mecanismo de creación y despliegue de la Ertzaintza y su financiación lo cual no ha comportado propiamente el traspaso de medios y servicios. A la prestación de servicios policiales en materia de seguridad privada se dedica el acuerdo de la Junta de Seguridad de 16 de junio de 1995, así como el acuerdo de delimitación de servicios y los acuerdos de 14 de Junio de 1993. La asunción de tales atribuciones no comportó un aumento singular de la plantilla.

En el mismo sentido, era muy probable que algunas de las funciones asumidas por la CAPV en virtud de la nueva Ley 5/2014 vinieran siendo llevadas a cabo por efectivos del Cuerpo nacional de Policía distribuidos en tres oficinas, lo que conllevaría que no se produjera ningún traspaso de medio personales.

Ello, no obstante, resultaría pertinente, desde esta perspectiva, analizar todas las funciones que la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, ha conferido a la CAE y que se han plasmado en el Decreto 207/2014, de 21 de octubre, por si de las mismas se derivara la existencia de bienes materiales y/o personales susceptibles de traspaso, así como la correspondiente valoración económica de las funciones asumidas como consecuencia del dictado de la citada Ley 5/2014.

Ficha 30: Régimen Electoral Municipal

MATERIA

Elecciones municipales

OBJETO

Organización de procesos electores municipales conforme a los aspectos básicos que constituyen el marco jurídico de los distintos procesos electores y con respeto a los elementos esenciales que constituyen el derecho fundamental de sufragio.

TÍTULOS COMPETENCIALES

ART. 23 CE y ART 81 CE: aunque ambos preceptos no tienen por función delimitar competencias tienen relevancia en este caso, en tanto el desarrollo del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, sujeto a reserva de ley orgánica, se ha realizado de forma conjunta con la materia «régimen electoral general» sobre la que pesa la misma reserva en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio (LOREG).

DA 1ª CE

ART. 10.3 EAPV: Legislación electoral interior que afecte al Parlamentó Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos en el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo

ART. 37.3 e) EAPV:

Art. 37.3. En todo caso tendrán competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en las siguientes materias:

(....)

e) Régimen electoral municipal.

ART. 149.1.1 CE: El Estado ha amparado su competencia sobre el «régimen electoral general» único en este título competencial. La jurisprudencia ampara al Estado para establecer las bases del régimen electoral general, siendo no obstante discutible su alcance que debería limitarse a la determinación de las condiciones básicas para el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho fundamental del art. 23 CE.

ART. 149.1.18 CE: Este título habilita asimismo para determinados contenidos de la actual regulación del régimen electoral general (Administración electoral y censo único estatal).

ART. 149.1.6 CE: Legislación penal y procesal, en relación con la tipificación de delitos electorales y las previsiones referidas al contencioso electoral, etc.

Legislación

LEY ORGANICA 5/1985 DE REGIMEN ELECTORAL GENERAL (LOREG), con sus sucesivas modificaciones.

De la regulación contenida en la LOREG conviene destacar, a estos efectos, los siguientes aspectos:

- La Ley procede al desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art. 23 CE, así como a la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.1CE, con la precisión para el caso de elecciones municipales del art. 13.2 CE.

- La LOREG constituye parámetro de constitucionalidad en tanto procede a delimitar el reparto competencial en la «materia electoral».
- La Ley contempla el régimen electoral municipal -como parte del régimen electoral general- en su Título III, Disposiciones Especiales de las Elecciones Municipales y en su Disposición Adicional Primera, apartado 4 establece que el contenido de dicho Título III no puede ser modificado ni sustituido por la legislación de las CCAA.
- La Ley en su Título V, Disposiciones Especiales para la Elección de Diputados provinciales (Capítulo III.-Procedimiento electoral) contempla la singularidad foral.

LOREG Art.209: Respeto a regímenes autonómicos y forales. (Forma parte del Título V.- Disposiciones Especiales para la Elección de Diputados Provinciales; CAPÍTULO III. Procedimiento electoral): «Lo regulado en el presente Capítulo se entiende sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales, siendo en todo caso aplicable a los mismos lo dispuesto en los artículos 6.4 y 203.1.e)» (régimen de ineligibilidad e incompatibilidad del Diputado Foral vinculado a la ilegalización de partidos) de la presente Ley.)

- La Ley en su Disposición Adicional Primera contempla la especialidad de las elecciones autonómicas en los siguientes términos:
 1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas.
 2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46. 1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47. 4; 49; 50. 1, 2 y 3; 51. 2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70. 1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86. 1; 87. 2; 90; 91; 92; 93; 94; 95. 3; 96; 103. 2; 108. 2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131. 2; 132; 135 a 152.
 3. Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos.
 4. El contenido de los Títulos II, III, IV y V de esta Ley Orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la Legislación de las Comunidades Autónomas.

Jurisprudencia TC

STC 76/1988 (FJ 6º): Las competencias exclusivas contenidas en los apartado a) a e) y primer inciso del f) del artículo 37 EAPV integran, en expresión del Tribunal Constitucional, «el núcleo intangible de la foralidad», es decir, son materias que pertenecen a la esencia de las propias instituciones forales.

STC 38/1983 (FJ 3º): El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la CE o en los EEAA (FJ 3). Entre tales excepciones están las elecciones autonómicas y las elecciones a Juntas Generales en el País Vasco.

En cuanto al régimen electoral local, se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la CAPV lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los TTHH (arts. 10.3 y 37.3.e) del Estatuto).

STC 154/88 : El desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art.23 CE y las condiciones básicas que garanticen la igualdad de su ejercicio (artículo 149.11 CE) se encuentran contenidas en la LOREG, cuyo Título I bajo el epígrafe «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo» contiene la regulación de ambos aspectos y por ello en la Disposición Adicional Primera se determina que resultan de aplicación también a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Otra jurisprudencia asociada

STC 225/1998: elecciones al Parlamento canario.

VALORACION COMPETENCIAL

El Estado ha mantenido una postura contraria al traspaso básicamente con dos argumentos.

El primero sostiene que el Gobierno Vasco carece de competencia para solicitar el traspaso, toda vez que la competencia estatutariamente corresponde a los TTHH.

Este argumento carece de sustento jurídico y es contrario a la doctrina de la STC 76/1988, ya que, como ocurre en otros ámbitos competenciales de naturaleza foral (carreteras...) el traspaso se realiza a la CAE como ente territorial donde se integran los TTHH y que hace posible su integración en la organización territorial del Estado, sin perjuicio de que luego en virtud de la distribución competencial en el interior de la CAE deban realizarse los trasposos oportunos.

El segundo argumento sostiene que «por mandato constitucional» todas las elecciones a las distintas instituciones representativas han de estar regidas por idénticas bases y principios, que se hallan recogidos en la LOREG, considerada como los principios constitucionales en materia de régimen electoral. Se aduce que un traspaso en la materia excedería lo previsto en el bloque de constitucionalidad integrado por los artículos 23, 81.1 y 149.1.1 CE y la LOREG.

No obstante, tal interpretación olvida la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el alcance y contenido del «régimen electoral general» ex art. 81.1 CE deben fijarse a partir del bloque de constitucionalidad, más precisamente de los preceptos de CE y EAPV que guardan relación con la materia electoral.

En el EAPV se contemplan regímenes electorales especiales entre, a lo que ahora interesa, se encuentran:

- El referido a la elección del Parlamento Vasco que encuentra expreso amparo en el artículo 10.3 EAPV en relación con el artículo 26.5 del mismo texto legal que determina la existencia de «una Ley Electoral del Parlamento Vasco».
- El referido a la elección de las Juntas Generales que encuentra expreso amparo en el artículo 10.3 EAPV en relación con el artículo 37.1 EAPV.
- El referido al régimen electoral municipal que encuentra expreso amparo en artículo 37.3 e) EAPV que conecta con la Disposición Adicional Primera CE.

Tal y como se ha señalado más arriba, la LOREG, de acuerdo con el contenido de su Disposición Adicional Primera, contiene indirectamente una declaración de lo que el legislador considera regulación del derecho de sufragio activo y pasivo así como de las materias que a juicio de dicho legislador «son contenido primario del régimen electoral».

Como ha señalado el TC en su STC 154/88, ese contenido vendría a corresponderse con los artículos que dicha Disposición Adicional Primera identifica como aplicables también a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La LOREG para respetar las previsiones estatutarias señaladas, contempla la capacidad normativa del legislador autonómico tanto respecto del régimen electoral del Parlamento Vasco (art. 10.3 y 26 EAPV) como en el del régimen electoral de las juntas generales (art. 10 .3 y 37).

Por idénticas razones, la LOREG debería incluir las previsiones oportunas para respetar el bloque de constitucionalidad (preceptos contemplados en los Estatutos de Autonomía) a fin de coherencia su contenido con lo establecido en el artículo 37.3 e) EAPV.

En la actualidad, tal y como se ha expuesto, al no contener ninguna previsión compatible con dicho precepto estatutario, la LOREG no respeta el bloque de constitucionalidad: su Disposición Adicional 1^a por un lado, declara inmodificable e insustituible todo el Título III (Elecciones municipales) y, por otro, ciñe indebidamente con carácter general el marco de la competencia autonómica en materia electoral a lo previsto en sus estatutos «en relación con las elecciones a sus respectivas asambleas legislativas».

Esta restricción en el caso del EAPV supone negar la existencia del artículo 37.3 e) EAPV que queda vacío de contenido y por ello puede afirmarse que la LOREG afecta indebidamente a uno de los elementos que integran el núcleo de la foralidad (DA 1^aCE).

Por tanto, la actual solución de la LOREG es contraria al bloque de constitucionalidad en la medida en que lleva a la inaplicación absoluta de un precepto del EAPV.

El alcance y forma en que deba contemplarse la especificidad del artículo 37.3 e) EAPV es una cuestión que, sin duda, requiere un estudio detenido, pero resulta claro que la solución actual (un precepto estatutario inaplicado) no es conforme al bloque de constitucionalidad.

Conclusión

Sería necesario, por tanto, una modificación de la LOREG que contemplara la singularidad del art. 37.3 e) del EAPV que podría plasmarse en una nueva DA que recoja la particularidad foral en materia de elecciones municipales, con los límites constitucionales ya expuestos referidos al art. 23 CE y la parte que se considera «primario y nuclear del régimen electoral general» en la LOREG, que precisaría de un análisis exhaustivo dentro de un enfoque equilibrado.

Área 11. TRABAJO Y JUSTICIA

Ficha 31: Sistema Penitenciario

MATERIA-SERVICIO

«CENTROS PENITENCIARIOS»

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

La organización, régimen y funcionamiento de los centros penitenciarios sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

CONFIGURACION COMPETENCIAL

- Constitución: artículo 149.1.6
- Estatuto de Autonomía:

Arts. 10.14, competencia exclusiva de la CAPV en materia de organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria.

Art. 12.1 EAPV: competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria; por lo tanto, en los términos de lo dispuesto en los artículos 17, 25 y 149.1.6ª de la Constitución, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre.

Legislación

Ley Orgánica 1/1979, de 26-9-1979, General Penitenciaria, modificada por Ley orgánica 6/2003 (acceso de los internos a servicios universitarios) y por Ley orgánica 5/2003 (implantación más rápida posible de los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria que se crean). La LOGP establece la competencia del Estado salvo en aquellas CCAA que hayan asumido en sus respectivos Estatutos la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria { artículo 79 «Corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia la dirección, organización e inspección de las Instituciones que se regulan en la presente Ley salvo respecto de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus respectivos Estatutos la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria»}

RD 190/1996. Reglamento penitenciario. Excluye la aplicación de los preceptos relativos a cuestiones organizativas así como relativos al régimen económico-administrativo de los establecimientos para aquellas CCAA que ejerzan competencias de ejecución de la legislación penitenciaria [artículo 1. Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación. 1. El presente Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, regula la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad, así como el régimen de los detenidos a disposición judicial y de los presos preventivos, siendo de aplicación directa en todo el territorio del Estado. 2. No obstante, en aquellas Comunidades Autónomas que ejerzan competencias de ejecución de la legislación penitenciaria estatal, en virtud de su potestad de autoorganización, será de aplicación supletoria lo dispuesto en aquellos preceptos de los Títulos XI y XII que regulen cuestiones organizativas o relativas al régimen económico-administrativo de los establecimientos penitenciarios, así como aquellas disposiciones contenidas en otros Títulos que regulen aspectos de la misma naturaleza.]

RD 1436/1984, normas provisionales de coordinación entre Administraciones penitenciarias: establece normas de coordinación de la actividad y gestión de las Administraciones penitenciarias, tanto respecto a disponibilidad de plazas para determinados presos, información de los ingresos, traslados, permisos y otros datos cuanto respecto a los traslados.

Jurisprudencia

STC 104/1988 conflicto de competencias en relación con el RD 1436/1984: el Tribunal entiende que el Estado es competente para dictar las normas de coordinación, que dicha coordinación es necesaria toda vez que nos encontramos ante un sistema penitenciario único, porque todas las Instituciones Penitenciarias se integran en dicho sistema, que la actuación de las Instituciones Penitenciarias es una actividad instrumental dirigida a la aplicación del Derecho Penal único y de la ejecución de las decisiones judiciales, y que en dichas normas se han respetado las competencias de ejecución de las CCAA.

SS del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 9/julio/1986, 5/diciembre 71986 y 14/diciembre/1990 sobre diversos conflictos de jurisdicción entre la administración penitenciaria y la administración de justicia.

STC 14/2004: No son posibles, en el marco de la legislación penitenciaria atribuida al Estado, decisiones autonómicas unilaterales que, al modificar el número de plazas disponibles para absorber a la población penitenciaria, repercutirían en el conjunto del sistema penitenciario y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado [FJ 7].

STC 243/2004: la legislación penal y la penitenciaria se sitúan extramuros de la competencia legislativa de las CCAA.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

MINISTERIO DE INTERIOR

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

Traspaso a Cataluña. RD 3482/1983, traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Administración Penitenciaria y Real Decreto 131/1986, de 10 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de Administración Penitenciaria. Se traspasan las funciones de dirección, organización e inspección de las Instituciones Penitenciarias en relación a las instituciones penitenciarias de cualquier índole radicadas en el territorio de Cataluña. El personal de IIPP se integrará como funcionario de la CACat.

Estatuto Cataluña, Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Artículo 168. Sistema penitenciario.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva de la legislación del Estado en materia penitenciaria, que incluye en todo caso:
 - a. La capacidad para dictar disposiciones que adapten la normativa penitenciaria a la realidad social de Cataluña.
 - b. La totalidad de la gestión de la actividad penitenciaria en Cataluña, especialmente la dirección, la organización, el régimen, el funcionamiento, la planificación y la inspección de las instituciones penitenciarias de cualquier tipo situadas en Cataluña.

- c. La planificación, la construcción y la reforma de los establecimientos penitenciarios situados en Cataluña.
- d. La administración y gestión patrimonial de los inmuebles y equipamientos adscritos a la Administración penitenciaria catalana y de todos los medios materiales que le sean asignados.
- e. La planificación y organización del trabajo remunerado de la población reclusa, así como la ejecución de las medidas alternativas en prisión y las actividades de reinserción.

2. La Generalitat podrá emitir informes en el procedimiento de otorgamiento de indultos.

Se han producido traspasos a diversas CCAA en materia de sanidad penitenciaria y de personal docente de instituciones penitenciarias. En la CAPV estos servicios y funciones se han asumido a través de Decreto 140/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de sanidad penitenciaria y Decreto 134/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por los Reales Decretos 2808/1980 y 3195/1980, de 26 de septiembre y 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria (maestros de instituciones penitenciarias).

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

El contenido de las funciones a transferir supone que se transfieran a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones de dirección, organización e inspección sobre Instituciones Penitenciarias atribuidas a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y demás Organismos dependientes en la Administración del Estado, así como la consiguiente gestión de la actividad penitenciaria, en relación a las Instituciones Penitenciarias de cualquier índole radicadas en territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se trata de que la CAPV asuma la organización de centros penitenciarios y centros de inserción social radicados en su territorio que en la actualidad dependen de la Administración Penitenciaria de la Administración General del Estado. Cada centro penitenciario dispone de una estructura propia, con una dirección y varias subdirecciones y sus correspondientes funcionarios y profesionales. Dicha estructura se coordina con los servicios centrales ubicados en Madrid.

A modo ilustrativo, los servicios a transferir se concretan en funciones de dirección, organización, régimen, funcionamiento, planificación e inspección de las instituciones penitenciarias ubicadas en la CAPV; así como planificación y construcción de los centros; administración y gestión patrimonial de los inmuebles y equipamientos; organización del trabajo remunerado de la población reclusa, así como la ejecución de las medidas alternativas en prisión y las actividades de reinserción.

En cuanto a la coordinación, la Comunidad Autónoma del País Vasco facilitará al órgano que corresponda de la Administración del Estado los datos estadísticos correspondientes a la prestación de los servicios penitenciarios y deberá coordinarse en la prestación del servicio con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, de conformidad con la legislación vigente (en la actualidad RD 1436/1984, sin que nada obste a su posible modificación).

Por acuerdos del Consejo de Gobierno de 13 de febrero de 2001, 19 de julio de 2005 y 26 de septiembre de 2006 el Gobierno Vasco ha demandado formalmente la realización de este traspaso.

Asimismo, el Parlamento Vasco ha aprobado proposiciones no de ley solicitando la transferencia en materia de ejecución de la legislación penitenciaria, entre otras, en octubre de 2005, octubre de 2006, marzo de 2007 o abril de 2010.

Ficha 32: Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ampliación)

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Se trata de completar el traspaso realizado mediante el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 22 de junio de 2011, aprobado por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, por el que se formalizó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial y material de sus competencias.

Se trata, en definitiva, de completar en cuanto a las funciones de control e inspección, las correspondientes fichas referidas al Instituto nacional de la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina y gestión del Régimen económico de la Seguridad Social.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Artículo 12, 2 del Estatuto de Autonomía: Corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral del Estado.

Artículo 149, 1, 17 de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Artículo 18, 2 del Estatuto de Autonomía: En materia de Seguridad Social corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Artículo 18, 4 del Estatuto de Autonomía: La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente: al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, centro directivo dependiente de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Normativa

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social.

Ley 23/2015, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social.

Real Decreto 703/2017, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, 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.

Jurisprudencia

La STC 51/2006 reproduce las conclusiones acogidas por la STC 195/1996 y las aplica en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora en el orden social. En el ámbito competencial de la seguridad social —que no de su régimen económico— las CCAA ostentan competencias ejecutivas y pueden ejercitar potestades sancionadoras. En definitiva, la CA es competente para declarar la existencia de infracciones y sancionarlas, siempre que no tengan relación con el régimen económico de la seguridad social, así como en aquellos supuestos en que la potestad punitiva recaiga sobre actos instrumentales referidos al nacimiento y el mantenimiento de la obligación de contribuir al sistema.

El TC reserva al Estado la potestad sancionadora sobre las infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la seguridad social.

Por ello declara que no corresponde al Estado concretar quién ha de instruir el expediente sancionador en el caso de conductas que son de competencia ejecutiva de las CCAA.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

Se ha llevado a cabo la transferencia de la función pública inspectora de la Inspección de trabajo y seguridad social, de forma parcial, a la Comunidad Autónoma de Euskadi (Real Decreto 895/2011, de 24 de junio) y en términos y alcance similares a la Generalitat de Cataluña.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

Una vez materializado el traspaso del ejercicio de la función de gestión y administración de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, incluyendo las de las prestaciones de desempleo y ayudas asimiladas, así como la gestión del régimen económico de la Seguridad Social (INSS, ISM y TGSS), además de contemplar las actuaciones relativas a su gestión, reconocimiento y control, conlleva la atribución de la potestad sancionadora en la materia, en los términos de la vigente legislación («infracciones en materia de Seguridad Social», reguladas en el capítulo III de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social). Según se contempla en el artículo 52 TRLISOS, los procedimientos sancionadores en el orden social se inician de oficio mediante acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o en ciertas ocasiones de oficio por la entidad gestora como resultado de los antecedentes o datos obrantes en la misma (artículo 37 bis del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo), por lo que el desempeño de la competencia material en este ámbito precisará la asunción de los medios para el ejercicio de la función inspectora.

Atendiendo a la distribución competencial sustantiva en el orden social vigente en el año 2011, se llevó a cabo un traspaso parcial de los medios adscritos a la función inspectora de trabajo y seguridad social. Así, mediante el acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, se formalizó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial y material de sus competencias. Se contempló así el ejercicio de los cometidos de la función inspectora en los siguientes ámbitos materiales:

Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.

Prevención de riesgos laborales.

Empleo: colocación, empleo, formación profesional ocupacional y continua, empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo, y en colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social, incentivos a la contratación mediante régimen de bonificaciones de las cuotas sociales.

Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección de Trabajo, cuya competencia material corresponda a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el señalado acuerdo se contempla que la Administración General del Estado se reserva el ejercicio de los cometidos de la función inspectora y la instrucción y resolución de los procedimientos correspondientes a las materias del orden social de su competencia.

En consecuencia, al asumir la Comunidad Autónoma la competencia material respecto de las prestaciones de la Seguridad Social y para la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores en tal ámbito, lo que supone la competencia ejecutiva material sobre la práctica totalidad del orden social procede también el traspaso de la totalidad de los medios para el ejercicio de la función inspectora en el mismo, ya que la Administración del Estado mantendrá la competencia sancionadora en el orden social únicamente respecto de las infracciones en materia de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros (Capítulo IV LISOS), ámbito competencial respecto del que así mismo se reivindica la asunción parcial de su ejercicio por la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de la totalidad de los medios para el desempeño de la función inspectora en su ámbito territorial no impide el desempeño de las funciones sancionadoras que le puntualmente le pudieran continuar correspondiendo al Estado en base a las competencias residuales que le restaran en el ámbito social, a través del desarrollo de la función inspectora por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, todos ellos ya adscritos a la administración autonómica, si bien en los casos precisados actuando estos en dependencia funcional de la correspondiente autoridad de la Administración del Estado.

Ficha 33: Instituto Nacional de la Seguridad Social

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

El ejercicio de la función de gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, incluyendo la potestad sancionadora en la materia, así como la correspondiente función inspectora.

Reconocimiento y control de la condición de asegurado o beneficiario del mismo a los efectos del acceso a la asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud (STC 33/2017, entre otras, declaró constitucional la atribución a un organismo estatal de esta función).

A modo ilustrativo, se trataría de funciones y servicios:

El reconocimiento y control del derecho a las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva (sin perjuicio de las competencias atribuidas al SPEE en materia de prestaciones por desempleo y al ISM relación con el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar):

Jubilación.

Incapacidad permanente.

Muerte y supervivencia (viudedad, orfandad, en favor de familiares y auxilio por defunción).

Incapacidad temporal.

Maternidad y Paternidad.

Riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural.

Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Indemnizaciones económicas derivadas de lesiones permanentes no invalidantes.

Seguro escolar (tiene una ficha de traspaso independiente).

El reconocimiento y control de las prestaciones familiares (por hijo o menor acogido a cargo; nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas; y por parto múltiple) de modalidad no contributiva.

Control y tutela de las Entidades Colaboradoras en la gestión de las contingencias que abarca, la autorización de su constitución, fusión y disolución y cese de actividades así como su registro, tutela sobre sus órganos de gobierno, inspección y control y, en su caso, potestad sancionadora.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Artículo 149, 1, 17 de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Artículo 149.1.16 CE, bases y coordinación general de la sanidad, en lo que al régimen de acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos se refiere.

Art. 18.1 EAPV, en materia de sanidad le corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la

legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

Artículo 18, 2 del Estatuto de Autonomía: En materia de Seguridad Social corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Artículo 18, 4 del Estatuto de Autonomía: La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente: al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Instituto Nacional de la Seguridad Social (entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados — artículo 68,1 TRLGSS).

Normativa

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social.

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Jurisprudencia

Sobre la función de reconocimiento y control de la condición de persona asegurada y beneficiaria, ya sea como titular, familiar o asimilado, a efectos de su cobertura sanitaria las SsTC 139/2016, 33/2017 y 64/2017 han resuelto que es conforme con la Constitución la atribución a un organismo estatal de las funciones de reconocimiento y control de la condición de asegurado o beneficiario a efectos del derecho a la asistencia sanitaria pública.

La STC 195/1996 atribuye a las CCAA la facultad de autorización, registro y control de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, independientemente de que proyecten sus operaciones en un ámbito supraautonómico.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La gestión y administración de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, que genera prestaciones económicas, es una facultad asumida de indiscutible importancia a la hora de valorar el grado de desarrollo estatutario, y que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/1989 (FJ 6º), de 7 de julio, ha reconocido

pacíficamente para la Generalidad de Cataluña, con unas competencias no superiores a las del País Vasco en la materia.

El desarrollo de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía en el área de referencia pasa por ser uno de los retos pendientes más trascendentales para lograr el impulso y profundización del autogobierno. Tal empeño debe a su vez enderezarse con la voluntad de atender y respetar los principios de solidaridad, cohesión territorial e igualdad básica del ciudadano.

Respecto a la interpretación de los arts. 18.2.a) y 18.4 del Estatuto de Autonomía, debe asumirse, con carácter general, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia, correspondiendo, por tanto, la gestión de las distintas prestaciones del Sistema de Seguridad Social, incluidos los Regímenes Especiales, así como el control y tutela de las Entidades Colaboradoras y Sustitutorias en la gestión de las contingencias, a través de la transferencia de aquellos Entes a los cuales en el ordenamiento jurídico actual se les encomienda el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, tales como el INSS y el ISM.

En la actualidad la dirección y tutela de la gestión de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad social, así como el seguimiento y evaluación de su gestión económica se ejerce por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Dirección general de ordenación de la Seguridad Social, tal y como se especifica en el RD 703/2017.

Coetáneamente al traspaso de las funciones actualmente desempeñadas por el INSS, y a fin de preservar una adecuada coordinación en el Sistema, deberá asumirse la gestión del Régimen Económico de la Seguridad Social a que se refieren los artículos 18.2.b) y 18.4 y la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, el ejercicio de la función de gestión y administración de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, además de contemplar las actuaciones relativas a su reconocimiento y control, conlleva la atribución de la potestad sancionadora en la materia, en los términos de la vigente legislación («infracciones en materia de Seguridad Social», reguladas en el capítulo III de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social). Los procedimientos sancionadores en la materia se inician de oficio mediante acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por lo que el desempeño de la competencia material en este ámbito precisará la asunción de los medios para el ejercicio de la función inspectora.

La STC 51/2006 reproduce las conclusiones acogidas por la STC 195/1996 y las aplica en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora en el orden social. En el ámbito competencial de la seguridad social —que no de su régimen económico— las CCAA ostentan competencias ejecutivas y pueden ejercitar potestades sancionadoras. En definitiva ICA es competente para declarar la existencia de infracciones y sancionarlas, siempre que no tengan relación con el régimen económico de la seguridad social, así como en aquellos supuestos en que la potestad punitiva recaiga sobre actos instrumentales referidos al nacimiento y el mantenimiento de la obligación de contribuir al sistema.

El TC reserva al Estado la potestad sancionadora sobre las infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la seguridad social.

Por ello declara que no corresponde al Estado concretar quién ha de instruir el expediente sancionador en el caso de conductas que son de competencia ejecutiva de las CCAA.

En consecuencia, procederá el traspaso de la totalidad de los medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi, completando el realizado mediante el acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, que formalizó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial y material de sus competencias (Ficha independiente sobre ampliación de funciones y servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Ficha 34: Instituto Social de la Marina

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

El ejercicio de la función de gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, excepto las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial (artículo 14, Ley 47/2015), incluyendo de forma consecuente la potestad sancionadora en la materia, así como la correspondiente función inspectora. En relación a gestión de las prestaciones correspondientes a las denominadas «políticas pasivas de empleo», su transferencia se contempla conjuntamente con la de las prestaciones por desempleo gestionadas en el marco del Régimen General de la Seguridad Social por el Servicio Público de Empleo Estatal (Ficha prestaciones por desempleo).

Reconocimiento y control de la condición de asegurado o beneficiario del mismo a los efectos del acceso a la asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud (STC 33/2017, entre otras, declaró constitucional la atribución a un organismo estatal de esta función).

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Artículo 149, 1, 17 de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Artículo 149.1.16 CE, bases y coordinación general de la sanidad, en lo que al régimen de acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos se refiere.

Artículo 18.1 EAPV, en materia de sanidad le corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

Artículo 18, 2 del Estatuto de Autonomía: En materia de Seguridad Social corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Artículo 18, 4 del Estatuto de Autonomía: La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente: al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Instituto Social de la Marina (entidad gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, adscrita a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con naturaleza de entidad de derecho público con personalidad jurídica propia de ámbito nacional, que así mismo se encarga de la atención social del sector marítimo-pesquero - artículo 42,1 Ley 47/2015, de 21 de octubre).

Normativa

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social.

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Jurisprudencia

Sobre la función de reconocimiento y control de la condición de persona asegurada y beneficiaria, ya sea como titular, familiar o asimilado, a efectos de su cobertura sanitaria las SsTC 139/2016, 33/2017 y 64/2017 han resuelto que es conforme con la Constitución la atribución a un organismo estatal de las funciones de reconocimiento y control de la condición de asegurado o beneficiario a efectos del derecho a la asistencia sanitaria pública.

La STC 51/2006 reproduce las conclusiones acogidas por la STC 195/1996 y las aplica en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora en el orden social. En el ámbito competencial de la seguridad social —que no de su régimen económico— las CCAA ostentan competencias ejecutivas y pueden ejercitar potestades sancionadoras. En definitiva ICA es competente para declarar la existencia de infracciones y sancionarlas, siempre que no tengan relación con el régimen económico de la seguridad social, así como en aquellos supuestos en que la potestad punitiva recaiga sobre actos instrumentales referidos al nacimiento y el mantenimiento de la obligación de contribuir al sistema.

El TC reserva al Estado la potestad sancionadora sobre las infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la seguridad social.

Por ello declara que no corresponde al Estado concretar quién ha de instruir el expediente sancionador en el caso de conductas que son de competencia ejecutiva de las CCAA.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La gestión y administración de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, en este caso del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, que genera prestaciones económicas, es una facultad asumida de indiscutible importancia a la hora de valorar el grado de desarrollo estatutario, y que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/1989 (FJ 6º), de 7 de julio, ha reconocido pacíficamente para la Generalidad de Cataluña, con unas competencias no superiores a las del País Vasco en la materia.

El desarrollo de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía en el área de referencia pasa por ser uno de los retos pendientes más trascendentales para lograr el impulso y profundización del autogobierno. Tal empeño debe a su vez enderezarse con la voluntad de atender y respetar los principios de solidaridad, cohesión territorial e igualdad básica del ciudadano.

Respecto a la interpretación de los arts. 18.2.a) y 18.4 del Estatuto de Autonomía, debe asumirse, con carácter general, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia, correspondiendo, por tanto, la gestión de las distintas prestaciones del Sistema de Seguridad Social, incluidos los Regímenes Especiales, así como el control y tutela de las Entidades Colaboradoras y Sustitutorias en la gestión de las contingencias, a través de la trans-

ferencia de aquellos Entes a los cuales en el ordenamiento jurídico actual se les encomienda el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, tales como el INSS y el ISM.

Coetáneamente al traspaso de las funciones actualmente desempeñadas por el INSS, y a fin de preservar una adecuada coordinación en el Sistema, deberá asumirse la gestión del Régimen Económico de la Seguridad Social a que se refieren los artículos 18.2.b) y 18.4 y la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, el ejercicio de la función de gestión y administración de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, además de contemplar las actuaciones relativas a su reconocimiento y control, conlleva la atribución de la potestad sancionadora en la materia, en los términos de la vigente legislación («infracciones en materia de Seguridad Social», reguladas en el capítulo III de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social). Los procedimientos sancionadores en la materia se inician de oficio mediante acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por lo que el desempeño de la competencia material en este ámbito precisará la asunción de los medios para el ejercicio de la función inspectora.

En consecuencia, procederá el traspaso de la totalidad de los medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Comunidad Autónoma de Euskadi, completando el realizado mediante el acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, que formalizó el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial y material de sus competencias (Ficha Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Ficha 35: Gestión del régimen económico de la Seguridad Social

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Gestión del régimen económico de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, mediante la subrogación de las instituciones autonómicas en la posición que ocupa la Tesorería General de la Seguridad Social.

A modo ilustrativo se contemplan las siguientes funciones:

La Inscripción de empresas y potestad sancionadora.

La Afiliación, altas y bajas de los trabajadores y potestad sancionadora.

La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social.

El aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas de la Seguridad Social.

La titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos sitos en el País Vasco que son patrimonio de la Seguridad Social.

La organización de los medios y el diseño y gestión de los procesos necesarios para el ingreso de las cuotas y demás recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social.

La ordenación del pago de las obligaciones de la Seguridad Social y la distribución de las disponibilidades dinerarias para satisfacer puntualmente dichas obligaciones.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA CAPV

Artículo 149, 1, 17 de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Artículo 18, 2 del Estatuto de Autonomía: En materia de Seguridad Social corresponde a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

Artículo 18, 4 del Estatuto de Autonomía: La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente: al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía: «La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios».

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Tesorería General de la Seguridad Social (servicio común de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos económicos y la administración financiera del sistema de la Seguridad Social, comunes a sus distintas Entidades Gestoras - artículo 74,1 TRLGSS).

Normativa

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social.

Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se establece la Tesorería General de la Seguridad Social.

Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Jurisprudencia

STC 27/1983 Régimen económico de la SS. Competencias.

STC 124/1989 Régimen económico de la SS.

STC 195/1996 Legislación laboral. Infracciones y sanciones en el orden social.

STC 51/2006 Procedimientos para la imposición de sanciones.

En concreto, las SSTC 124/1989 y 195/1996 han manifestado la no existencia de un único modelo constitucional de seguridad social, abriendo la puerta a un nuevo modelo que otorgue la gestión del régimen económico a la CAE, sin perjuicio de la legislación básica que dicte el Estado (STC 63/2017) o del sistema de pensiones (STC 139/2016 y 95/2015).

Asimismo entendió que la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas en la seguridad social son actos instrumentales de la obligación de contribuir que no son ajenos al régimen económico de la SS pero tampoco son exclusivamente régimen económico correspondiente a la Generalitat de Cataluña en el marco de la competencia compartida, la ejecución de las funciones antes mencionadas.

También consideró que la potestad sancionadora que recae sobre tales funciones corresponde a las CCAA: «en primer lugar, la potestad sancionadora autonómica (en aquella ocasión, de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y excluyendo, en consecuencia, la del Estado, «para declarar la concreta existencia de infracciones y sancionar aquellas que no guarden relación con el régimen económico de la Seguridad Social», así como para «aquellos supuestos en que la potestad punitiva recae sobre actos instrumentales respecto al nacimiento y mantenimiento de la obligación de contribuir (inscripción, afiliación, altas y bajas, etc.)», reservando por el contrario al Estado, como propia de su competencia en materia de régimen económico, la potestad sobre «aquellas infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, esto es, las que definen ilícitos que se hallan inmediatamente referidos a la percepción de sus ingresos o a la realización de los gastos correspondientes»

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La gestión y administración de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social, que genera prestaciones económicas, es una facultad asumida de indiscutible importancia a la hora de valorar el grado de desarrollo estatutario, y que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/1989 (FJ 6º), de 7 de julio, ha reconocido pacíficamente para la Generalidad de Cataluña, con unas competencias no superiores a las del País Vasco en la materia.

El desarrollo de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía en el área de referencia pasa por ser uno de los retos pendientes más trascendentales para lograr el impulso y profundización del autogobierno. Tal empeño debe a su vez enderezarse con la voluntad de atender y respetar los principios de solidaridad, cohesión territorial e igualdad básica del ciudadano.

Respecto a la interpretación de los arts. 18.2.a) y 18.4 del Estatuto de Autonomía, debe asumirse, con carácter general, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia, correspondiendo, por tanto, la gestión de las distintas prestaciones del Sistema de Seguridad Social, incluidos los Regímenes Especiales, así como el control y tutela de las Entidades Colaboradoras y Sustitutorias en la gestión de las contingencias, a través de la transferencia de aquellos Entes a los cuales en el ordenamiento jurídico actual se les encomienda el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas, tales como el INSS y el ISM.

Coetáneamente al traspaso de dichas funciones, y a fin de preservar una adecuada coordinación en el Sistema, deberá asumirse la gestión del Régimen Económico de la Seguridad Social a que se refieren los artículos 18.2.b) y 18.4 y la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto de Autonomía.

La subrogación de las Instituciones Autonómicas, dentro de su ámbito territorial, en la posición que la Tesorería General de la Seguridad Social ocupa, es una pretensión amparada por el dictado de distintos preceptos estatutarios.

En dicho contexto estatutario adquiere significativa relevancia su Disposición Transitoria Quinta que prevé la existencia de «convenios mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios».

El procedimiento previsto en la Disposición Transitoria Quinta del Estatuto se concreta en la suscripción de convenios que tendrán por objeto la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Esta fórmula convencional y el órgano al que se encomienda su consecución, la Comisión Mixta de Transferencias, diseña un sistema de negociación abierto y flexible en orden a facilitar la efectiva asunción de estas funciones por la Comunidad Autónoma.

En este contexto, los convenios para la gestión del régimen económico de la Seguridad Social establecerán un sistema basado en los siguientes principios y contenidos:

- La garantía del carácter unitario de dicho régimen económico.
- La solidaridad y no discriminación con el resto de la población del Estado.
- El incremento del grado de bienestar de la sociedad vasca.
- La definición y concreción de los actos de gestión de los recursos del sistema correspondientes a la Comunidad Autónoma.
- La coordinación con la Administración del Estado, a fin de lograr una adecuada gestión.

Por otro lado, el ejercicio de la función de gestión y administración de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, además de contemplar las actuaciones relativas a su reconocimiento y control, conlleva la atribución de la potestad sancionadora en la materia, en los términos de la vigente legislación («infracciones en materia de Seguridad Social», reguladas en el capítulo III de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social). Los procedimientos sancionadores en la materia se inician de oficio mediante acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por lo que el desempeño de la competencia material en este ámbito precisará la asunción de los medios para el ejercicio de la función inspectora (en ficha independiente).

Ficha 36: Fondo de Garantía Salarial

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Gestión del servicio público de protección de los créditos laborales en favor de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia o concurso del empleador.

La gestión del abono a los trabajadores del importe de los salarios pendientes de pago a causa de insolvencia o concurso del empleador y de las indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia o resolución administrativa a favor de los trabajadores a causa de despido o extinción de contratos en los referidos supuestos. Así mismo, el ejercicio de la acción subrogatoria en los derechos y acciones de los trabajadores frente a los empresarios deudores a fin de obtener el reembolso de las cantidades satisfechas.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA C.A.E.

Artículo 149.1.7ª de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

Artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía: Competencia de la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Organismo Autónomo Fondo de Garantía Salarial (art. 33 LET) (adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Normativa

Convenio 173 de la Organización Internacional del Trabajo, de 23 de junio de 1992, sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador. Ratificado por España el 28 de abril de 1995.

Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008 relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (modificada por la Directiva (UE) 2015/1794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2015, en lo que se refiere a la gente de mar).

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Artículo 33.

Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

Jurisprudencia

STC 124/1989, Conflicto positivo contra el Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio (RCL 1984\1819 y ApNDL 12717), por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social FJ 8: «El epígrafe I) encomienda a la Tesorería General «la recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquélla se efectúe conjuntamente con la de la Seguridad Social».

Como advierte con acierto el Abogado del Estado, es esta una función que, si bien por razones organizativas ha sido atribuida a la Tesorería General (que ya venía desempeñándola con arreglo al art. 8.2 del Real Decreto 1235/1981, de 19 de junio, sobre transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo) (RCL 1981\1571 y ApNDL 10609), no cabe englobarla, sin embargo, en el sector material sobre el que se proyecta el título competencial esgrimido en este conflicto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, consistente en la gestión del régimen económico de la Seguridad Social que se enuncia en el art. 17.1 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pues, en efecto, las cuotas a que este epígrafe se refiere no son recursos de la Seguridad Social, sino del Instituto Nacional de Empleo (art. 1.3 del Real Decreto 1314/1982, de 18 de junio, sobre organización y funciones del Instituto Nacional de Empleo) (RCL 1982\1602, 1837, 1986 y ApNDL 7819) y del Fondo de Garantía Salarial (art. 33.5 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, reguladora del Estatuto de los Trabajadores) (RCL 1980\607 y ApNDL 3006), que no son en puridad entidades gestoras de la Seguridad Social, por lo que el órgano promotor del conflicto no puede fundar en el citado precepto estatutario su reivindicación competencial».

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ni siquiera mencionan esta cuestión en el listado de sus competencias en la materia, relacionadas en su artículo 170 (trabajo y relaciones laborales) y artículo 63 (empleo, relaciones laborales y seguridad social), respectivamente.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La gestión y administración del Fondo de Garantía Salarial se incardina materialmente en el ámbito laboral respecto al cual esta Comunidad Autónoma posee facultades ejecutivas, siendo preciso que dichas facultades sean gestionadas desde las Instituciones Autonómicas para así lograr una plena dimensión de aquellas en el ámbito laboral.

Las indemnizaciones objeto de esta regulación son de naturaleza jurídica laboral, no de seguridad social, a pesar de que la recaudación de las cuotas para su financiación se realiza por la Tesorería General de la Seguridad Social junto con la de las cuotas de la seguridad social. En consecuencia, el ejercicio de la acción subrogatoria participa de la referida naturaleza jurídica laboral.

Financiación

El artículo 33,5 LET dispone que «el FOGASA se financiará con las aportaciones efectuadas por todos los empresarios a que se refiere el artículo 1,2 de la LET, tanto si son públicos como privados», señalando a continuación que «el tipo de cotización se fijará por el Gobierno sobre los salarios que sirvan de base para el cálculo de la cotización para atender las contingencias derivadas de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y desempleo en el sistema de la Seguridad Social».

De conformidad con tal previsión de la LET, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (artículo 115, diez de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de PGE para 2016 y artículo 106, diez de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de PGE para 2017) se contempla la aportación que deberán realizar los empleadores al Fondo de Garantía Salarial, que se concreta en un porcentaje sobre los salarios que sirven de cálculo, cotización que se recauda por la Tesorería General de la Seguridad Social junto con las cotizaciones a la Seguridad Social y que se transfiere anualmente entre los ingresos del Organismo Autónomo Fondo de Garantía Salarial. Se trata de una «cotización» que no tiene la naturaleza de cotización a la Seguridad Social, por no tratarse tampoco sus prestaciones de prestaciones de seguridad social. Esta cotización asciende al 0,20 por ciento del salario base correspondiente y corre a cargo exclusivamente del empleador.

Mediante una Orden de la Ministra de Empleo y Seguridad Social se concreta anualmente la cotización y los importes de las bases de salario a los que se aplica el porcentaje establecido, siendo la correspondiente al ejercicio 2017 la Orden ESS/106/2017, de 9 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2017 (artículo 32).

Los ingresos contemplados en el presupuesto del Fondo de Garantía Salarial por el concepto de cuotas empresariales (transferido por la TGSS) ascienden aproximadamente al 47 por ciento (45,40% y 47,41%, en el presupuesto de 2016 y en el proyecto de presupuesto de 2017, respectivamente) del total de sus ingresos, mientras que los reintegros alcanzados por la subrogación del Fondo ascienden al 10,50% aproximadamente. Por otro lado, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social completa mediante la oportuna transferencia la totalidad de ingresos precisos para hacer frente a los gastos previstos del fondo para cada ejercicio (aproximadamente el 35% de los ingresos totales).

Ficha 37: Centros de investigación y asistencia técnica

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Se ha producido por la vía de hecho, esto es, sin alterar sus normas organizativas (RD 577/82 y Orden de 25 de enero de 1985), una «mutación orgánica» en el seno del INSHT que bien pudiera afectar al planteamiento de transferencia que se realiza en esta ficha de traspaso del CIAT de Barakaldo, llegando a su desaparición como traspaso pendiente.

De no haberse producido tal mutación, se trataría de completar el traspaso realizado el año 1985 de los Gabinetes Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, transfiriendo el Centro de Investigación y Asistencia Técnica ubicado en Euskadi, concretamente en Barakaldo, que desarrolla funciones de coordinación de los Gabinetes Técnicos Provinciales, en materia de ejecución de programas de ámbito estatal y de prestación de apoyo técnico a los Gabinetes para la resolución de problemas que excedan de su capacidad de respuesta (artículo 8 del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo).

Tal y como se explicita más adelante, a pesar de no haberse modificado las correspondientes normas reglamentarias, se aprecia una alteración en la denominación de los órganos del INSHT, al no contemplarse la denominación «Centro de Investigación y Asistencia Técnica» en relación a las unidades de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, que pasan a ser referidas como «Centro Nacional», produciéndose en consecuencia una alteración de su naturaleza jurídica, ya que pasan de ser órgano territorial del INSHT a configurarse como órgano central de tal organismo autónomo (artículo 3 del Real Decreto 577/1982).

Así, este cambio de denominación ya se aprecia en el BOE de 14 de marzo de 1986, que publica la Resolución de 7 de marzo de 1986, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1986 por el que se fijan los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Organismo autónomo INSHT. En el catálogo de puestos de trabajo se contempla, entre otras, la denominación de las siguientes unidades orgánicas:

- Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona.
- Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid.
- Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla.
- Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Bilbao.

Esta misma referencia se contiene en la Resolución de 26 de octubre de 1989, en relación al mismo asunto (BOE de 20 de marzo de 1990).

De esta manera, en la estructura del INSHT desaparece en la práctica la referencia a los cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla contemplados en el Real Decreto y en la Orden que regulan la estructura del INSHT.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA C.A.E.

Artículo 149.1.7ª de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

Artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía: Competencia de la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de

trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, O.A., M.P.

(Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social) .

Normativa

Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. Creación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (artículo 5,4).

Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Orden de 25 de enero de 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 8).

Real Decreto 2557/1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Decreto 43/1986, de 28 de enero, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de noviembre de 1985 en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La gestión y administración del Centro de Investigación y Asistencia Técnica sita en la Comunidad Autónoma de Euskadi (Barakaldo) se incardina materialmente en el ámbito laboral respecto al cual esta Comunidad Autónoma posee facultades ejecutivas, siendo preciso que dichas facultades sean gestionadas desde las Instituciones Autonómicas para así lograr una plena dimensión de aquellas en el ámbito laboral.

Aquellos servicios de asistencia que se deban prestar a servicios y gabinetes ubicados fuera de la Comunidad Autónoma, se prestarán conforme a los convenios de colaboración a suscribir con las comunidades autónomas titulares de los mismos.

Nota sobre el eventual carácter supraterritorial del servicio planteado.

Prescindiendo de la valoración de las funciones que tanto el artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como el artículo segundo del Real Decreto 577/1982 atribuyen al INSHT (y por tanto el contenido de su carta de servicios y de su página web), ya que algunas de ellas pudieran calificarse como exorbitantes en los términos de la distribución competencial por constituir acciones de carácter estrictamente ejecutivo, en orden a un correcto planteamiento de esta transferencia, conviene hacer una referencia a la actual situación jurídico-organizativa de los denominados Centros de Investigación y Asistencia Técnica (CIAT).

Tras su creación por el RDL 36/1978, de 16 de noviembre, la estructura y competencias del organismo autónomo Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se encuentran reguladas en el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo. Esta disposición contempla en su artículo tercero los órganos en los que se estructura, que son los siguientes:

Órganos centrales:

- La Dirección del Instituto Nacional.
- El Consejo General.
- Los Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Órganos territoriales:
 - Los Centros de Investigación y Asistencia Técnica.
 - Los Gabinetes Técnicos Provinciales.

En relación con los órganos centrales, el artículo 7 señala que «los Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, actualmente en número de dos, realizarán, con ámbito nacional, las funciones que la Dirección del Instituto les confiera o delegue, desarrollando técnicas especializadas de información y documentación, homologación y normalización, medio ambiente y ergonomía».

En consonancia con esta disposición, la Orden de 25 de enero de 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica del INSHT relaciona en sus artículos 7 y 8 cuáles son los dos Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Estos centros, con sede ambos en Sevilla, son los denominados en estos artículos citados el «Centro Nacional de Información y Documentación» y el «Centro Nacional de Medios de Protección».

Por su parte, y ya en el ámbito de los órganos territoriales o periféricos, el apartado uno del artículo 8 del Real Decreto 577/1982 dispone que «los Centros de Investigación y Asistencia Técnica realizarán, en el ámbito geográfico que reglamentariamente se determine, funciones de coordinación entre los Servicios Centrales del Instituto y los Gabinetes Técnicos Provinciales, en materia de ejecución de programas de ámbito nacional y de prestación de apoyo técnico a los Gabinetes para la resolución de problemas que excedan de su capacidad de respuesta». El apartado segundo precisa que «existirán cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla».

Esta previsión reglamentaria se desarrolla en los artículos 9 y 10 de la Orden de 25 de enero de 1985, que contempla su estructuración en diversas unidades y atribuyendo el correspondiente ámbito geográfico de coordinación y asistencia a cada uno de los cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao.

Así, al CIAT de Bilbao se le asigna el ejercicio de las funciones de coordinación y asistencia en relación a los Gabinetes Técnicos provinciales ubicados en el ámbito de las comunidades autónomas del País Vasco, Asturias, Cantabria, Rioja y Navarra (artículo 10,d).

Por último, el apartado tres del artículo octavo del Real Decreto establece que «a los Gabinetes Técnicos Provinciales les incumbe la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial».

El acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de noviembre de 1985 materializó el traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios del Estado en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, asumiendo las competencias ejercidas por estos según lo establecido por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, «que tienen por misión la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial» (apartado B).

Este acuerdo de la Comisión Mixta se limita a señalar que se transfieren «las funciones que en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo venía realizando la Administración del Estado por medio de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo», para lo que «se traspasan a la comunidad Autónoma del País Vasco los Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que tienen por misión la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial».

Así, el acuerdo de traspaso no contiene mención alguna a las labores de cooperación y coordinación a desarrollar mediante el CIAT sito en Barakaldo, de conformidad con la previsión del artículo 10.d de la Orden de 25 de enero de 1985.

No obstante, al señalado acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sí contiene una mención expresa al Centro de Investigación y Asistencia Técnica sito en Cruces-Barakaldo en los locales adyacentes a los traspasados.

En este sentido, en el apartado C del señalado acuerdo, referido a los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se traspasan, se hace una referencia expresa al CIAT de Bilbao (Barakaldo) al señalar que «en relación con los servicios del edificio de Cruces-Barakaldo, su utilización y traspaso queda regulado por el Acuerdo que se acompaña a la relación adjunta número 1». En esta relación se desglosa y detalla la fórmula acordada para el uso conjunto de diversos locales y servicios con «el Centro de Investigación y Asistencia Técnica y la Administración Central» (apartado 6º del acuerdo).

Contrariamente a este acuerdo de la CAE, el Real Decreto 2947/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sí contempla en su apartado B.2 una referencia expresa a la cooperación interadministrativa al señalar lo siguiente:

2. Por medio de un convenio entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el Departamento competente de la Generalitat de Cataluña se establecerán las bases de cooperación entre ambos, en relación con el Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Barcelona.

En idéntico sentido, el traspaso en esta materia a la Comunidad Foral de Navarra, materializado mediante el Real Decreto 898/1986, de 11 de abril, posterior por tanto a la transferencia a la CAE y a la aprobación de la Orden Ministerial de desarrollo de la estructura del INSHT, tiene una referencia expresa a la coordinación entre ambas administraciones al señalar su punto cuarto lo siguiente:

- a. Por medio de un Convenio entre el INSHT y la Administración de la CRFN se establecerán las bases de cooperación entre ambos.
- b. El INSHT, a través de los Centros Nacionales de Investigación y Asistencia Técnica a que se refiere el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, prestará a la CFN el apoyo técnico necesario para el ejercicio de las funciones del Gabinete Provincial que se traspasa.

Hasta la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, cuyo artículo 8 se refiere al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no hay otra mención normativa de carácter sustantivo relativa a este organismo autónomo. Esta Ley se limita a calificar al INSHT como «órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas», para lo que «establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las comunidades autónomas con competencia en esa materia». Por otra parte relaciona sus funciones, destacando las labores de coordinación de las distintas administraciones públicas y su condición de centro de referencia nacional en relación con las instituciones de la Unión Europea.

No contiene esta LPRL mención alguna a aspectos de ordenación interna del organismo, por lo que se mantiene íntegramente su estructura organizativa y funcional y por tanto continúan vigentes los antes citados artículos 7 y 8 del Real Decreto 577/1982 y artículos 7, 8, 9 y 10 de la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985.

No obstante, a pesar de no haberse modificado estas normas reglamentarias, se aprecia una alteración en la denominación de los órganos del INSHT, al no contemplarse la denominación «Centro de Investigación y Asistencia Técnica» en relación a las unidades de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, que pasan a ser referidas como «Centro Nacional», produciéndose en consecuencia una alteración de su naturaleza jurídica, ya que pasan de ser órgano territorial del INSHT a configurarse como órgano central de tal organismo autónomo (artículo 3 del Real Decreto 577/1982).

Así, este cambio de denominación ya se aprecia en el BOE de 14 de marzo de 1986, que publica la Resolución de 7 de marzo de 1986, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1986 por el que se fijan los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Organismo autónomo INSHT. En el catálogo de puestos de trabajo se contempla, entre otras, la denominación de las siguientes unidades orgánicas:

- Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona.
- Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid.
- Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla.
- Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Bilbao.

Esta misma referencia se contiene en la Resolución de 26 de octubre de 1989, en relación al mismo asunto (BOE de 20 de marzo de 1990).

De esta manera, en la estructura del INSHT desaparece en la práctica la referencia a los cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla contemplados en el Real Decreto y en la Orden que regulan la estructura del INSHT.

Tras diez años de haber materializado la transferencia a la Comunidad Autónoma de Euskadi, en fecha 9 de junio de 1995 se aprueba el Real Decreto 934/1995, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT. Este acuerdo de traspaso tiene una referencia expresa a la coordinación interadministrativa, sustancialmente diferente a la contenida en los traspasos a la CA de Cataluña y a la Comunidad Foral de Navarra, no contemplando la figura del CIAT sino de los Centros Nacionales, al señalar su apartado D.a) lo siguiente:

- a) El Instituto, a través de los Centros Nacionales de Condiciones de Trabajo de Barcelona, de Nuevas Tecnologías de Madrid, de Medios de Protección de Sevilla y de Verificación de Maquinaria de Baracaldo, prestará a la Comunidad Autónoma el apoyo técnico necesario para el ejercicio de las funciones de los Gabinetes Provinciales que se traspasan.

Los traspasos realizados a otras comunidades autónomas en fechas similares contienen una referencia a la cooperación interadministrativa literalmente idéntica a la transcrita de la Comunidad de Madrid (por todos, el apartado D.a del Real Decreto 1902/1996, de 2 de agosto, de transferencia a la CA de Cantabria).

Por su parte, la página web del INSHT, tras plasmar su misión y funciones, de una forma no literal a las relacionadas en el artículo 8 LPRL, dibuja su estructura organizativa, plasmando junto a los Servicios Centrales, con funciones de representación nacional e internacional, los siguientes cuatro «Centros Nacionales» para actividades con carácter técnico y específico:

- Centro Nacional de Nuevas Tecnologías (Madrid).
- Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (Barcelona).
- Centro Nacional de Medios de Protección (Sevilla).
- Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (Bizkaia).

El apartado concreto relativo al Centro Nacional de Verificación de Maquinaria sito en Bizkaia, al que califica como «Centro Nacional del INSHT», y por tanto como uno de sus órganos centrales, la referida página web señala lo siguiente:

En su calidad de Centro Nacional del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), el Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (CNVM) participa en el desarrollo de las funciones, actividades y tareas generales del Instituto.

Además tiene asignadas líneas específicas en los siguientes campos de actuación:

En el campo de seguridad de las máquinas y equipos de trabajo, investigación y apoyo técnico dirigido a la integración de la seguridad en el diseño y a la utilización segura de los equipos de trabajo.

En el campo de la metrología de agentes químicos, investigación, desarrollo y validación de metodologías para evaluar la exposición laboral a agentes químicos y desarrollo de herramientas para la calidad de las mediciones.

Por si hubiera alguna duda respecto de la calificación de estos cuatro Centros Nacionales, la Carta de Servicios 2015-2018 del INSHT, aprobada por Resolución de 26 de noviembre de 2014 de la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, señala en su página 9 que «su estructura orgánica, según el Real Decreto 577/1982, se compone de: Órganos Centrales (Dirección, Consejo General y Centros Nacionales) y Territoriales (Gabinete Técnico de Ceuta y Gabinete Técnico de Melilla), y se desarrolla por Orden de 25 de enero de 1985». Como se ve, en su referencia a las normas antes descritas, olvida la referencia a los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y «reconvierte» a los cuatro CIAT en Centros Nacionales, pasando así de ser órganos territoriales («transferibles», por tanto) a ser órganos centrales.

Así, parece que se ha producido por la vía de hecho, esto es, sin alterar sus normas organizativas (RD 577/82 y Orden de 25 de enero de 1985), una «mutación orgánica» en el seno del INSHT que bien pudiera afectar al planteamiento de transferencia que se realiza en esta ficha de traspaso del CIAT de Barakaldo.

ANEXO II

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE DECISIÓN EN LOS ÁMBITOS QUE SE RELACIONAN Y ANÁLISIS DE LOS LÍMITES EXISTENTES PARA ESTABLECER POLÍTICAS PÚBLICAS, DESDE LA NORMATIVA BÁSICA HASTA LA DE EJECUCIÓN

INFORME DEL GOBIERNO VASCO, SOLICITADO POR LA PONENCIA DEL PARLAMENTO VASCO PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL AUTOGOBIERNO DE EUSKADI, SOBRE ALCANCE EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES VASCAS:

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE DECISIÓN EN LOS ÁMBITOS QUE SE RELACIONAN Y ANÁLISIS DE LOS LÍMITES EXISTENTES PARA ESTABLECER POLÍTICAS PÚBLICAS, DESDE LA NORMATIVA BÁSICA HASTA LA DE EJECUCIÓN.

INTRODUCCIÓN

Se solicita por parte de la Ponencia de Autogobierno constituida en el seno del Parlamento vasco, analizar «el alcance efectivo de las competencias soberanas de las instituciones de la CAV, desde la normativa básica hasta la de ejecución». Y a renglón seguido se acota más rigurosamente esta solicitud, pidiendo, concretamente, al Gobierno Vasco que «evalúe la capacidad de decisión en los ámbitos que [...] se relacionan, y analice los límites existentes para establecer políticas públicas, desde la normativa básica hasta la de ejecución».

Examinar y evaluar la capacidad de decisión de las instituciones vascas y los límites existentes para establecer «políticas públicas», como requiere la solicitud de la Ponencia, constituye, a priori, un objetivo enormemente amplio e indeterminado que, además, puede ser abordado desde multitud de planteamientos teóricos y opciones metodológicas. Por otra parte, un trabajo de esta naturaleza puede perseguir, también, propósitos y metas muy dispares. Resulta conveniente, por tanto, definir en este apartado introductorio, el alcance, sentido y orientación que se imprimen a las consideraciones que a renglón seguido se formulan, en relación con cada uno de los ámbitos materiales identificados en la solicitud.

Se dice en los manuales de ciencia política que «las políticas públicas» son acciones de gobierno concebidas, diseñadas y ejecutadas con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso previo de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, y en las que participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

También se afirma en la literatura especializada que «políticas públicas» son los proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, con el fin de satisfacer las necesidades de una sociedad.

Otra manera de entender las políticas públicas, concibe a éstas como las acciones, medidas regulatorias, leyes y prioridades de gasto sobre un tema promulgadas por una entidad gubernamental.

He aquí algunas de las definiciones que se han propuesto en el ámbito académico para caracterizar a las políticas públicas:

Para Dye (2008) política pública «es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer».

Aguilar Villanueva (1996), en tanto, señala que una política pública es «en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce».

Oszlak y O'Donnell (1981) entienden que «...las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición las concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil».

Omar Guerrero (1988) considera que «... Las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos».

Frohock (1979) entiende que «... Una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros».

Kraft y Furlong (2006) plantean, por su parte, que una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, planteada por la Administración en respuesta a problemas públicos: «Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión».

En fin, Denhi Rosas Zárate (2014) ve la política pública como aquella lógica racional, cristalizada en una manifestación político-administrativa y social, resultado de un intento de definir y estructurar una base para actuar o no actuar por parte del gobierno con otros actores, (empresarios, sociedad civil, asociaciones privadas, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, migrantes, etc.), que se encuentran interrelacionados en un momento y lugar específico.

La evolución del término va vinculada a las necesidades específicas de cada entorno social, cultural, político, económico, psicológico e institucional. Entre nosotros, en el siglo XX, la toma de decisiones correspondía en exclusiva al gobierno, que poseía el poder de crear, estructurar y, en su caso, modificar el ciclo completo de la política pública. En el siglo XXI, por el contrario, el gobierno es un actor más; importante, pero no exclusivo. De manera que resulta imprescindible la participación de diversos actores en la toma de decisiones, en el marco de un modelo de Gobernanza multinivel capaz de articular consensos y dotar, así, de mayor legitimidad, a las medidas públicas que se adopten en un ámbito territorial determinado, con el fin de afrontar los problemas de la sociedad o dar respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Actualmente se torna más complejo definir los parámetros de lo que es factible para el gobierno, aunque su papel sigue siendo fundamental. Sin embargo, dados los cambios internacionales y nacionales que van marcando las pautas de comportamiento, sí consideramos que el Estado tiene que trabajar en consolidar y desarrollar los siguientes aspectos:

- La organización de la sociedad en cuanto vida pública, nación y país.
- Garantizar la vida social que es el centro necesario para que la vida privada y pública sean corresponsables.
- Asegurar la estabilidad a la sociedad y a las instituciones civiles, para que puedan desenvolverse de manera óptima.
- Evitar el antagonismo exacerbado de los opuestos y que sus relaciones de sociabilidad sean salvaguardadas.

Para Uvalle (1997), «...A través del Estado, la sociedad tiene el orden institucional, el cual se integra por reglas, autoridades, medios de gobierno y de administración, consensos y actores sociales».

ESQUEMA DEL PRESENTE INFORME: ÁMBITO DE ANÁLISIS - RESPUESTA A LAS PREGUNTAS

ÁMBITO DE ANÁLISIS

El presente informe viene condicionado, obviamente, por los términos en que se ha formulado su solicitud por parte de la Ponencia parlamentaria. De la misma conviene destacar dos aspectos importantes.

El primero tiene que ver con los ámbitos de desarrollo del informe. La solicitud identifica un conjunto de «políticas públicas», encuadradas en torno a 10 ámbitos, sobre las que a continuación se interpela en 4 conjuntos de líneas de afección.

Las denominaciones atribuidas a muchas de esas «políticas públicas», expresan una visión libre de diversas disciplinas, que a veces coincide con los sectores del ordenamiento jurídico vigente, y otras, con los diversos sectores de la acción de gobierno típica en el entorno comparado próximo, o con la identificación de las materias competenciales que se usa en el régimen jurídico del reparto competencial constitucional español.

Ello nos sitúa ante un conjunto ambicioso de materias, con muchas submaterias, pero que no abarca todo el espectro posible de la acción política.

El segundo hace referencia a las preguntas que se formulan en cada ámbito. Las preguntas deben ser analizadas en su propia dimensión para hacernos una idea del alcance que se ha de dar a la respuesta.

Sobre las políticas que están desarrollando las instituciones vascas, resultaría imposible detallar de manera exhaustiva todas las capacidades y ámbitos que se encuentran activos en este momento, y cuentan con sus propias políticas públicas, a los que se habrían de sumar las infinitas potencialidades que puedan surgir en función del día a día y de las necesidades que surgen minuto a minuto.

Por ello, y a fin de dotar a la respuesta de un esquema razonable, operativo y asequible, vamos a identificar, dentro de cada «política pública», los ámbitos concretos para los que el Gobierno Vasco actual cuenta con una identificación en sus normas organizativas. Digamos que puede existir la posibilidad de una política pública por cada una de las áreas de actuación que se han identificado en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).

No se han recogido en la petición de informe, apartados que nos inviten a hablar de las potencialidades y limitaciones referentes a las políticas siguientes (identificadas a grandes rasgos):

- Industrial
- Infraestructuras y transporte
- Medio ambiente
- Ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza
- Ordenación del territorio y del litoral
- Suelo, vivienda y urbanismo
- Turismo
- Comercio
- Consumo
- Policía y seguridad

- Administración electoral
- Protección civil y atención de emergencias
- Tráfico rodado por las vías de comunicación de la Comunidad Autónoma
- Juego, apuestas y espectáculos

Aunque todas estas áreas de actuación cuenten, también, con su propio espacio en la CAE y constituyan, en muchos casos, títulos competenciales que habilitan a las instituciones vascas para desplegar políticas públicas susceptibles de limitación por parte de los poderes del Estado, nada vamos a decir en relación con las mismas, porque no forman parte del listado de materias sobre los que la Ponencia de autogobierno ha interesado la elaboración del informe.

Sobre si pueden las instituciones vascas determinar la totalidad de cada política pública, va de suyo que, al considerar a la Comunidad Autónoma de Euskadi, no estamos ante un ente público soberano, sino ante una organización pública, de carácter territorial, que goza de unas determinadas cotas de autonomía política. La solicitud de informe habla en su parte expositiva de «competencias soberanas de las instituciones de la CAV», pero es obvio que las atribuciones que tiene reconocidas por el ordenamiento jurídico no obedecen a esa naturaleza. Nunca podremos afirmar, por tanto, que sus instituciones públicas pueden hacerlo todo desde el punto de vista de la acción pública. En este aspecto, vamos a señalar los títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía de Gernika que permiten operar en el ámbito correspondiente.

Sobre las capacidades que se reserva el Estado español, en la tercera pregunta, se ha introducido una doble matización, pues se pregunta por los títulos de intervención que tiene el Estado y, simultáneamente, por el efecto que generan sobre los títulos que se han reconocido antes, en la pregunta anterior, a las instituciones vascas. Esta cuestión puede tener también obviamente una dimensión teórica y práctica inabarcable y de nuevo de imposible concreción. En este caso, la realidad nos lleva a reflejar la lectura de esas circunstancias requeridas de análisis que ha hecho en su jurisprudencia y doctrina el Tribunal Constitucional español, pues es el referente que en la práctica hace valer su teórica función de intérprete de la Constitución española.

Sobre la afección de la Unión Europea y de su derecho caben muchas consideraciones, en muy diferentes direcciones y, por cierto, muchas de ellas novedosas. Se trata de analizar los puntos de conexión de la capacidad de decisión de la UE en relación a la capacidad de decisión de la CAE.

La primacía y la eficacia directa del Derecho Comunitario en el Estado español entraña una importante alteración del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico de Euskadi. Ordenamiento jurídico que deriva de la división vertical de competencias en favor de las CCAA en el ordenamiento constitucional español.

El principio enunciado la Constitución lo proclama en su artículo 93.

La culminación del proceso de adhesión afecta a la noción de soberanía y al sistema de fuentes del derecho, pues tanto los Tratados Constitutivos como el derecho derivado forman parte del derecho interno con la obligatoriedad y eficacia establecidas en los mismos; es decir, al máximo nivel. Esa es, precisamente, la principal incidencia de la UE en el Estado Autónomico: la primacía del Derecho Europeo, sea cual sea el rango de las normas con las que concurra, incluida, por supuesto, la propia Constitución.

Se ha avanzado tímidamente en el ámbito de la unión política y con más vigor en la unión monetaria a través de los siguientes hitos:

- ACTA UNICA EUROPEA DE 1986
- MAASTRICH en el año 1982, donde se genera el concepto de ciudadanía europea y el principio de subsidiariedad
- EL TRATADO DE AMSTERDAM y la creación de la cláusula de integración reforzada que genera la Europa de geometría variable

- EL TRATADO DE NIZA que aprueba una carta de derechos fundamentales sobre cuya naturaleza jurídica aún se debate doctrinalmente
- TRATADO DE LISBOA relevante en materia de cooperación judicial potenciando el Eurojust y Europol

El derecho de la Unión, tal como prescribe el artículo 4/3 del Tratado de la Unión, obliga a los estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que derivan del mismo.

Resulta oportuno analizar el artículo 4/2 del Tratado que recoge el respeto a las estructuras políticas del Estado, incluidas su autonomía regional y local, y que confiere un significado poliédrico a los aspectos competenciales derivados de la transposición del derecho comunitario.

Las tres fuentes del Derecho Comunitario son los reglamentos, directivas y decisiones.

La elección entre reglamento y directiva se basa en el enfrentamiento entre lo obligatorio en cuanto al resultado y el alcance general del reglamento y el alcance directamente aplicable de la directiva a través de su transposición, y la decisión por su carácter obligatorio para sus destinatarios en ámbitos concretos o especiales

La Unión cuenta con diversos instrumentos para asegurar la integridad de su derecho: la obligación de comunicar a la Comisión la aprobación de normas de entrada en vigor (el UE pilot) de ciertos acuerdos, la garantía jurisdiccional del Tribunal Europeo y la responsabilidad pecuniaria (artículo 260) por no haber dado ejecución a una sentencia declarativa de incumplimiento o no haber informado sobre las medidas de transposición.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha consagrado el denominado principio de no alteración del reparto de competencias operado por el bloque de la constitucionalidad, como consecuencia del proceso de integración del Estado en las estructuras europeas —STC 236/1991, FJ 9. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de febrero de 1991.

Sin embargo, lo cierto es que, en el terreno de los hechos, la incidencia de la UE ha reforzado el poder del Estado frente a las CCAA. Conviene advertir a este respecto que, pese a la doctrina constitucional que predica la neutralidad del Derecho Europeo en el reparto competencial interno, de facto es el Estado el que asume el grueso de la labor de transposición del Derecho Europeo, mediante a la utilización de los amplios títulos horizontales que la Constitución le atribuye y en particular la prototípica facultad competencial contemplada en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que reserva a las instituciones centrales la competencia exclusiva para las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Se ha observado en los últimos años que en el listado de normas objeto de transposición notificadas a la Unión Europea, tanto de rango legal como de rango reglamentario (singularmente en las aprobadas por Real Decreto) se ha utilizado con especial profusión el artículo 149.1.13ª, así como otros títulos horizontales del artículo 149.1 de la Constitución en los que se fundamenta la competencia normativa del Estado, en sustitución de la autonómica; y ello, aunque la Comunidad Autónoma posea competencia exclusiva en la materia.

No es menor el problema que plantea la responsabilidad pecuniaria por infracciones del Derecho de la Unión, cuando esta reparación deriva de un incumplimiento por el Estado, provocado por un incumplimiento de una o varias Comunidades Autónomas o un tercer escenario, el del incumplimiento total que nos coloca en un supuesto de rebeldía al Derecho de la Unión.

Otro problema es el de las modalidades de transposición mediante normas jurídicas sustantivas y sus diferentes alternativas: el modelo de recepción literal, el de la simple copia, el de la transcripción literal y el denominado modelo creativo-alternativo.

No obstante lo anterior el Derecho de la Unión está adquiriendo, a pesar del fracaso del proceso constituyente que en su momento se inició, una dimensión cuasi constituyente en muy diversos ámbitos: la consolidación del euro a pesar de los problemas que en ocasiones han llegado a recomendar a personas como Paul Krugman no pertenecer a la moneda única; la consolidación de derechos fundamentales judicializables ante los Tribu-

nales de Luxemburgo y Estrasburgo; la cooperación judicial; el Derecho Europeo Contractual incluido el de la Contratación Pública; la institucionalización de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo (EuropeAid, que pretende que la idea del desarrollo sea coherente con los objetivos perseguidos por la Política Exterior y de Seguridad Común); la Ordenación del Territorio y la formulación del Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario; el Espacio Judicial Europeo (los instrumentos legislativos se adoptarán en codecisión por el Consejo y el Parlamento y a través de la tipología de los actos legislativos aplicables hasta ahora para el primer pilar); Política Exterior y de Seguridad Común; Mercado Interior y Libertades Económicas.

RESPUESTA A LAS PREGUNTAS

Ofreceremos a continuación una respuesta para cada pregunta formulada siguiendo su literalidad estricta y teniendo en cuenta, en todo caso, las muchas indeterminaciones y cautelas advertidas.

1. RÉGIMEN DE RELACIONES LABORALES Y EMPLEO

- Negociación colectiva
- Salario mínimo
- Políticas activas y pasivas de empleo

1.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Política de empleo, así como la formación profesional para el empleo, en coordinación con el área de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente que es la responsable de elaborar la planificación estratégica, el diseño y las directrices de toda la formación profesional en su conjunto, con la colaboración, desde sus responsabilidades, de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.
- b. Ejecución de la legislación laboral en materia de relaciones laborales.
- c. Economía social: cooperativas, sociedades anónimas laborales y economía solidaria.
- d. Responsabilidad social empresarial.

1.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponde ejecutar y aplicar las normas que establece el Estado, circunscribiendo su capacidad de hacer políticas públicas en este ámbito a la capacidad limitada que incumbe a dicha ejecución, prevista en el artículo 12.2 del Estatuto de Gernika, y a la capacidad igualmente limitada en última instancia y prevista en el artículo 10.25 de dicho EAPV, para implementar la actividad económica en Euskadi, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

De modo que los títulos competenciales de Euskadi en este ámbito derivan de la competencia teóricamente exclusiva en materia de promoción de la actividad económica que le es propia, como encuadre general, y la competencia prevista en el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía de Gernika que prevé la ejecución de la legislación laboral del Estado, a la que se incorpora la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado los servicios de este para la ejecución de la legislación laboral, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

En el ámbito laboral debe analizarse la complejidad que deriva de la duplicidad de fuentes de generación de

sus normas. Existen normas legales y normas convencionales que derivan de la negociación colectiva y que por sus efectos erga omnes integran el contenido obligatorio de las relaciones laborales que pueden ser de derecho necesario absoluto, de derecho necesario o de derecho dispositivo modificables por los convenios colectivos y los contratos de trabajo.

Sobre la capacidad real de diseñar una política pública propia desde la capacidad limitada que otorga la restricción a las facultades de ejecución y aplicación de las normas, debe advertirse que según se examine la perspectiva en cada materia, y sobre todo la tipología de actuaciones habituales en el acervo del Derecho correspondiente, puede variar en extensión y en calidad el potencial de eficacia o de influencia en la sociedad de cada intervención pública.

1.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

El artículo 149.1 de la Constitución española, en sus apartados 7ª y 13ª, constituye el título jurídico principal que autoriza la intervención del Estado español en la CAE en el ámbito del régimen de relaciones laborales y empleo, imponiendo a las instituciones vascas la legislación laboral en su sentido más laxo (leyes y reglamentos ejecutivos de las mismas), e imponiendo asimismo a las instituciones vascas las normas y medidas de todo tipo que sirvan al objetivo de ordenación general de la economía, implicada obviamente en toda política de empleo.

En consonancia con lo anterior, y ya en referencia singular a las submaterias citadas, la CAE no puede determinar las normas que rigen la negociación colectiva (STC 8/2015), las normas que fijan el salario mínimo (STC 128/2009, 119/2002 y 239/2002) o las normas que disciplinan las políticas activas de empleo (STC 8/2015) o las políticas pasivas de empleo (STC 68/2007). La jurisprudencia citada analiza y delimita el campo de juego, estableciendo la doctrina constitucional aplicable sobre los poderes que se reservan las instituciones estatales.

En todos esos ámbitos las políticas públicas tienen una delimitación principal en las normas estatales y son objeto de aplicación por las instituciones vascas en el ámbito territorial de la CAE de acuerdo con las facultades de ejecución y aplicación que hemos señalado les reserva el Estatuto de Autonomía. En conclusión, dichas instituciones vascas no pueden aplicar políticas públicas que no estén previstas en las normas estatales vigentes en los ámbitos citados.

1.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

El Tratado de la Unión se refiere a estas materias en los siguientes artículos: Artículo 45 (antiguo artículo 39 TCE)

1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.
2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.
3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:
 - a. de responder a ofertas efectivas de trabajo;
 - b. de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;
 - c. de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d. de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión.

4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.

Artículo 46 (antiguo artículo 40 TCE)

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán, mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores, tal como queda definida en el artículo 45, en especial:

- a. asegurando una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales de trabajo;
- b. eliminando aquellos procedimientos y prácticas administrativos, así como los plazos de acceso a los empleos disponibles, que resulten de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, cuyo mantenimiento suponga un obstáculo para la liberalización de los movimientos de los trabajadores;
- c. eliminando todos los plazos y demás restricciones previstos en las legislaciones nacionales o en los acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, que impongan a los trabajadores de los demás Estados miembros condiciones distintas de las impuestas a los trabajadores nacionales para la libre elección de un empleo;
- d. estableciendo los mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y las demandas de empleo y facilitar su equilibrio en condiciones tales que no se ponga en grave peligro el nivel de vida y de empleo en las diversas regiones e industrias.

Artículo 47 (antiguo artículo 41 TCE)

Los Estados miembros facilitarán, en el marco de un programa común, el intercambio de trabajadores jóvenes.

Artículo 48 (antiguo artículo 42 TCE)

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes:

- a. la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas;
- b. el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

Cuando un miembro del Consejo declare que un proyecto de acto legislativo de los previstos en el párrafo primero perjudica a aspectos importantes de su sistema de seguridad social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera, o afecta al equilibrio financiero de dicho sistema, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación y en un plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, el Consejo Europeo:

- a. devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien
- b. no se pronunciará o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta. En tal caso, el acto propuesto inicialmente se considerará no adoptado.

Los requerimientos de los Tratados se complementan con diversas directivas que versan sobre varias materias y en concreto:

- Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo
- Lugares de trabajo, equipos, señalización, equipos de protección individual Exposición a agentes químicos y seguridad química
- Exposición a peligros físicos Exposición al peligro Exposición a agentes biológicos
- Disposiciones en materia de riesgos relacionados con la carga de trabajo, riesgos ergonómicos y riesgos psicosociales
- Disposiciones sectoriales específicas y relativas a los trabajadores.

Conviene considerar particularmente la **Directiva marco** de Junio 1989, con su amplio ámbito de aplicación, y otras directivas que rigen aspectos específicos de la salud y la seguridad en el trabajo, constituyen las normas básicas del Derecho comunitario en materia de salud y seguridad.

En el ámbito de la negociación colectiva y a lo largo de los últimos años, un nuevo objeto de estudio ha llamado poderosamente la atención de la doctrina iuslaboralista dedicada al Derecho de la Unión Europea. La relación existente entre el ejercicio y la regulación estatal del derecho a la negociación colectiva y las normas que regulan la competencia y las libertades de circulación económicas se ha convertido en el conflicto que, en esta etapa de la evolución de la integración europea, cristaliza la larga pugna entre la protección de los derechos sociales y la realización del mercado interior. Se trata de un antiguo conflicto, controlado durante las últimas décadas en el plano estatal y recientemente reabierto por la incisiva acción del Derecho de la Unión. La puerta de entrada ha sido la aceptación de que los convenios colectivos, y la libertad sindical, son susceptibles de constituir un obstáculo, no siempre justificado, para el correcto funcionamiento del mercado interior y en particular para la libre competencia y determinadas libertades económicas, como la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Abierta esta nueva vía reactiva, la utilización por las empresas de las barreras jurídicas contenidas en los Tratados como fundamento del mercado interior frente a la aplicación de determinados convenios colectivos, ha derivado en una serie de pronunciamientos del Tribunal de Justicia a lo largo de los cuales se han ido construyendo tanto el contenido como el ámbito de aplicación de los convenios.

Por todo lo anterior y para recurrir a un acervo reconocible en el ámbito comunitario resulta fundamental analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE e incluso la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Otras Directivas relevantes son:

- Directiva del Consejo de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario Texto pertinente a efectos del E.E.E.

2. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y SOCIAL

- Seguridad Social
- Pensiones
- Prestaciones sociales

2.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- Seguridad Social en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía.
- Promoción de la inclusión social.
- Protección de la familia y conciliación de la vida laboral y familiar.
- Desarrollo comunitario.
- Bienestar social y servicios sociales.
- Mediación familiar.
- Infancia.
- Juventud.
- Promoción de las condiciones que faciliten la libertad afectivo-sexual.
- Inmigración.
- Voluntariado.
- Planificación y ordenación sanitaria.
- Salud pública e higiene alimentaria.
- Vigilancia epidemiológica.
- Ordenación farmacéutica.
- Drogodependencias.

2.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponde desarrollar, ejecutar y aplicar las normas que establece el Estado, circunscribiendo su capacidad de hacer políticas públicas en este ámbito a la capacidad limitada prevista en el artículo 18 EAPV, en todo lo relacionado con los ámbitos señalados de «seguridad social» y «pensiones», así como en el de «salud»; y asimismo en el artículo 10.12 EAPV, que habilita una competencia exclusiva de las instituciones vascas en materia de «asistencia social» (expresión en la que puede considerarse incluida la expresión que utiliza el petionario como «prestaciones sociales»).

En estos ámbitos materiales la capacidad asignada a las instituciones vascas incluye la posibilidad de normar (capacidad de desarrollo legislativo), además de las de ejecutar y aplicar las normas (estatales y autonómicas), por lo que cabe considerar un espacio mayor en cuanto a la perspectiva de diseño y aprobación de una política pública propia.

Debe sin embargo matizarse dicha afirmación genérica por varios condicionantes.

Primero en cuanto a la exclusión, o también llamado acantonamiento, a favor del Estado del «régimen económico de la seguridad social», que configura una submateria en la que se reconoce a la CAE competencia restringida a una acción de estricta «gestión». Tal condición, unida a la necesidad de disponer de los recursos públicos, impide cualquier planteamiento propio en tanto no se perfeccione la transferencia de los medios y recursos estructurales que tradicionalmente ha tenido y mantiene centralizados la Administración del Estado.

La configuración del ordenamiento jurídico en estas materias se asocia habitualmente al condicionante inicial de tratarse de una acción pública prestacional en torno a la cual se aglutina todo un sistema de recursos humanos y materiales con una articulación histórica centralizada y una evolución tendente a la descentralización en algunos casos (salud y asistencia social) y al mantenimiento de elementos de centralización permanente en torno a la condición originaria de la ciudadanía como beneficiaria del sistema de seguridad social o en torno a los recursos económicos que financian el sistema (bajo su conceptualización como la llamada «caja única»).

Finalmente, en estos ámbitos ha surgido cada vez con más respaldo de la doctrina que instaura el Tribunal Constitucional el condicionante del principio de igualdad y en su consideración la vía de centralización de cualquier medida que tenga por finalidad la de asegurar dicha igualdad.

En los ámbitos señalados a la CAE le corresponde según el EAPV:

Art. 10.12: competencia exclusiva en materia de «Asistencia social».

Art. 18: «corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior».

2. En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco:
 - a. El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.
 - b. La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.
3. Corresponderá también al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.
4. La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente: al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.
5. Los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de Sanidad y de Seguridad Social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

La disposición transitoria quinta EAPV viene a ordenar del siguiente modo la asunción por las instituciones vascas de este ámbito de la llamada seguridad social: disponiendo que;

La Comisión Mixta de Transferencias que se crea para la aplicación de este Estatuto establecerá los oportunos convenios, mediante los cuales la Comunidad Autónoma asumirá la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contengan en tales convenios.

2.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

El artículo 149.1 de la Constitución española en sus apartados o cláusulas 1ª, 2ª, 7ª, 13ª, 16ª, 17ª y 18ª constituye el título jurídico principal que autoriza la intervención del Estado español en la CAE en el ámbito del sistema de protección integral y social.

En consonancia con lo anterior, la CAE no puede determinar las normas que rigen la seguridad social (STC 63/2017) o el sistema de pensiones (STC 139/2016 y 95/2015), y tiene que respetar la legislación básica que dicte el Estado en materia de protección social o de prestaciones sociales, según se trate del ámbito de la atención social, para garantizar medidas que iguallen la protección pública a todos los españoles, o según se trate de la ordenación general de la economía, que puede afectar a todo el sistema de bienestar social en su conjunto.

En todos esos ámbitos las políticas públicas tienen una delimitación principal en las normas estatales y son objeto de aplicación por las instituciones vascas en el ámbito territorial de la CAE de acuerdo con las facultades de ejecución y aplicación que hemos señalado les reserva el Estatuto de Autonomía. Cabe advertir un potencial espacio mayor que el que proporciona la mera potestad de ejecución de la política estatal, pues teóricamente el Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones vascas potestades normativas, lo que se traduce en la práctica en una capacidad de diseño propio y de determinación de los límites de actuación a los ámbitos que la CAE ha organizado con instituciones consolidadas en sendos sistemas de protección de la salud (a través de Osakidetza-Servicio vasco de salud) y de atención social (a través de los sistemas multinivel de prestaciones sociales).

Mención especial merece la posibilidad teórica —prevista sin duda en el Estatuto— de que exista un sistema vasco de seguridad social y de pensiones.

El ordenamiento superior contempla la posibilidad de un sistema estatal descentralizado, aunque hoy en día tal previsión no encuentra plasmación en las normas ordinarias, que establecen una organización centralizada y unitaria de agencias estatales y una cerrazón política, doctrinal y académica hacia la interpretación de la gestión como una única fuente jerárquica, derivada de la idea de «caja única» en lo económico (que no significa «gestión unificada de la caja», algo que no existe ya en la actualidad).

La CAE podría articular un subsistema propio de seguridad social y de pensiones si se diera cumplimiento al ordenamiento, previa modificación de las normas estatales vigentes, y en tal perspectiva tendría que poner en marcha lo dispuesto en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía, que exige la firma de convenios con la Administración estatal a través de los cuales se distribuya y descentralice operativamente el sistema en este territorio, sin dañar su concepción unitaria y solidaria, que está garantizada por la normativa común y que no es por tanto un obstáculo que impida la reiterada descentralización del sistema español.

Simplemente, a los actuales órganos provinciales de la organización estatal les sustituiría la organización autonómica, y a la gestión económica de cada una de las diversas agencias estatales, les sustituiría una gestión autonómica vasca que aplicaría la misma normativa común sobre las prestaciones y asumiría los mismos compromisos respecto a los beneficiarios, por supuesto con una gestión propia. Estas posibilidades están auguradas desde las primeras manifestaciones de la doctrina constitucional, en las sentencias 124/1989 y 195/1996, si bien los detalles han ido endureciéndose en la jurisprudencia posterior ante la falta de determinación del Estado y el empuje de una interpretación centralista en lo político.

De todos modos y en conclusión, quede dicho que las instituciones vascas no pueden aplicar políticas públicas que no estén previstas en las normas estatales vigentes en los ámbitos citados.

2.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

Un tratado es un acuerdo vinculante entre los países miembros de la UE. Establece los objetivos de la UE, las normas aplicables a sus instituciones, la manera en que se toman las decisiones y la relación existente entre esta y sus países miembros.

Un ejemplo paradigmático lo constituye la afectación a la Constitución de 1978 que ha situado el régimen público de Seguridad Social bajo la tutela de un simple principio programático (arts. 41 y 50 de la CE). Éste se habría elevado a la categoría de derecho fundamental si el Proyecto de Constitución europea hubiese recibido la ratificación unánime de todos los integrantes de la Unión Europea. Pese a ello, el Tratado de Amsterdam y la versión más reciente del Tratado de Roma ofrecen poderosas razones para justificar el carácter de derecho fundamental que ostenta el derecho a la Seguridad Social. Tal cualificación tiene que propagarse a los respectivos ordenamientos jurídicos a través de la creación de una ciudadanía de la Unión, mediante el reconocimiento y refuerzo de derechos fundamentales y cívicos o de ciudadanía. En esta materia, el artículo 6 TUE parece poner fin a una larga historia de vicisitudes y vacilaciones a propósito del tratamiento de los derechos fundamentales en las entidades supranacionales europeas. Lo que ocurre en este caso con la Constitución española es algo que queda para la reflexión y el estudio, pues existe un enorme potencial de contradicciones teóricas no resueltas. Cada sistema estatal va a lo suyo y la incidencia de la UE es aún mínima en la práctica.

3. FINANZAS PÚBLICAS Y HACIENDA

- Concierto económico
- Política de endeudamiento
- Política fiscal
- Distribución interna de los recursos (Ley de Aportaciones)

3.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Dirección, elaboración, gestión general, seguimiento y control de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como la programación presupuestaria relativa a los mismos.
- b. Control económico interno, contabilidad y responsabilidades contables.
- c. Política de precios.
- d. Tesorería, endeudamiento y prestación de garantías.
- e. Concierto Económico, cupos al Estado y aportaciones de los Territorios Históricos.
- f. Valoración de competencias y/o servicios objeto de transferencia, así como determinación de los flujos financieros con el Estado en relación a la financiación de la Seguridad Social.
- g. Administración tributaria y reclamaciones económico-administrativas.
- h. Planificación económica.
- i. Política regional.
- j. Estudios y métodos económicos. Coyuntura y previsión económica.
- k. Defensa de la competencia.
- l. Estadística.
- m. Patrimonio y contratación.

3.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponde en estas materias normar, ejecutar y aplicar las normas que establecen sus instituciones de autogobierno con total exclusividad, ahora bien, circunscribiendo tal potencial teórico a lo que da de sí el sistema del llamado Concierto Económico, con todo lo que ello conlleva y que sólo podemos aquí resumir someramente.

La pregunta parece referirse a la capacidad hacendística propia y hacia dentro (fiscalidad, endeudamiento y distribución institucional interna de los recursos públicos).

La capacidad de la CAE en estas materias está sustancialmente recogida en los arts. 40 y 41 EAPV, que determinan que «para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su

propia Hacienda Autónoma», y que se extiende en el segundo de dichos preceptos sobre la determinación de que «Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios, cuyo contenido respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

- a. Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.
- b. La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.
- c. Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas.
- d. La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma.
- e. Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.
- f. El régimen de Concierdos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

3.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

El título jurídico que legitima la intervención del Estado es la propia Constitución española, cuya disposición adicional primera le permite toda la implicación que sea objeto de pacto bilateral a través de la institución del concierto económico y de la protección y actualización que se acuerde asimismo del régimen privativo foral vasco.

El sistema de concierto permite las mayores cotas de capacidad de decisión para articular una política pública propia, pero sin duda que también hay que señalar que tiene sus límites y amenazas.

Hay un límite formal primario que supone que la vinculación positiva al pacto bilateral hace que las reglas sólo se pueden acordar cuando las dos partes así lo establecen, de modo que para ambas partes —la CAE y el Estado— su capacidad de imponerse es recíprocamente limitada.

En segundo lugar, si bien el resultado principal permite el establecimiento por las instituciones vascas de su propia política fiscal y la articulación de su propio sistema tributario, la realidad es que el propio Concierto económico establece límites comunes, de respeto a una misma estructura impositiva común, y a principios y normas de coordinación con el sistema estatal. La única amenaza que se ha ido colando de rondón en los últimos tiempos tiene que ver con cierta jurisprudencia del TC (sentencias 2018/2012 o 110/2014) que interpretaría limitaciones a la capacidad tributaria no estrictamente pactada, como si el concierto fuera una foto fija y la autonomía normativa propia no existiera en términos creativos (impidiéndose por ejemplo la creación de nuevos impuestos por norma foral).

Pero la amenaza principal ha venido quizás de una vieja polémica sobre el alcance de la expresión literal del Estatuto, que expresa como hemos transcrito al concierto como instrumento estricto de las «relaciones de orden tributario», por tanto quedando indeterminado -o a falta de seguridad sobre las capacidades recíprocas- todo el espectro económico-financiero que hoy conforma un todo inescindible, pero que a la luz de la jurisprudencia del TC hace que se excluya parcialmente del sistema de concierto la caracterización de todo ese ámbito de la sostenibilidad financiera pública y de los procedimientos asociados a la misma. En este caso es más dilatada la jurisprudencia del TC que interpreta que la CAE se sujeta a la legislación estatal (básica) sobre el régimen presupuestario, el endeudamiento o los procedimientos de actuación y relación con los contribuyentes, dejando en la incertidumbre con todo ello hasta dónde pueden llegar las capacidades unilaterales del Estado, y que ha demostrado sobradamente en momentos de crisis económica la imposición de sus criterios en la coordinación y en la determinación unilateral de una política pública fiscal y financiera. Recordemos la reforma rápida de la Constitución y de las interpretaciones exorbitantes de su nuevo art. 135.

3.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

El Concierto Económico utiliza como instrumento de actuación la concertación de los tributos de la Legislación española, de forma diversa en relación a los impuestos directos, a los indirectos y a los especiales. La recaudación de los tributos, la regulación jurídica de los mismos, y todos los actos de ejecución de una Hacienda Pública moderna, corresponden a las instituciones de la CAE. Sin embargo, el Derecho de UE impone muchas cuestiones, que vamos a analizar someramente a continuación, dejando dicho en todo caso que la imposición sobre las decisiones de la CAE es evidente y simultánea a la imposición sobre la política española en materia tributaria.

Antes de recorrer un poco el alcance del Derecho de la UE, conviene recordar que el propio alcance y límites de la capacidad de la CAE fue objeto de análisis y de una importante confirmación, sino respaldo profundo, en la sentencia de Luxemburgo sobre la capacidad tributaria de la CAE y su autogobierno, de manera que se reconoce que el sistema tributario vasco es pleno e integral, equiparable en última instancia a los sistemas estatales.

Los principios jurídicos de aplicabilidad directa del Derecho comunitario, de efecto directo de sus normas sobre los particulares y del acervo comunitario, son los principios económicos de economía de mercado, libre competencia o solidaridad.

Las decisiones del Tribunal comunitario articulan el principio de proporcionalidad en tres elementos íntimamente unidos: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, así como el respeto en el ámbito de las estructuras institucionales de los estados, el mantenimiento de las estructuras competenciales internas que en relación al Concierto Económico ya están constitucionalizadas por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

El criterio jurisprudencial del Tribunal de Justicia Europeo en relación a las normas que tratan de garantizar la libertad de circulación de personas, servicios y capitales, libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento, libre circulación de servicios y libre circulación de capitales, gozan de efecto directo y por tanto invocable directamente por los ciudadanos ante los tribunales internos (Artículos 39.2; 43; 48; 49; 56 TCE).

La UE no tiene un papel directo en el establecimiento y cobro de impuestos: cada Estado, y no la UE, es quien decide la cantidad de impuestos que pagan sus contribuyentes.

El papel de la UE consiste en supervisar las normas fiscales nacionales para garantizar que sean compatibles con las políticas europeas que: fomentan el crecimiento económico y la creación de empleo; garantizan la libre circulación de mercancías, servicios y capitales en el mercado único de la UE; velan por que no se favorezca injustamente a las empresas de un país sobre sus competidores en otros países; garantizan que los impuestos no discriminen a los consumidores, trabajadores o empresas de otros países de la UE.

Las decisiones fiscales de la UE requieren la unanimidad de todos los Estados miembros. De ese modo se garantiza que se tengan en cuenta los intereses de cada país.

En el caso del IVA y de los impuestos especiales sobre la gasolina, el tabaco y el alcohol, los 28 gobiernos nacionales han decidido establecer un marco general de normas y tipos mínimos para evitar la distorsión de la competencia entre los países de la UE.

El principal cometido de la UE en cuanto al impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta es garantizar que se respeten los principios de no discriminación y libre circulación en el mercado único. Para lograr ese objetivo, cada vez se hace más necesario un enfoque europeo coordinado entre todos los países miembros que también permita hacer frente a retos comunes como la evasión fiscal.

La UE tampoco interviene a la hora de decidir cómo se gastan los ingresos fiscales en cada Estado miembro. Sin embargo, debido a la creciente interdependencia de las economías de la UE, los países con un gasto muy elevado y que se endeudan en exceso pueden poner en peligro el crecimiento económico de sus vecinos y socavar la estabilidad de la zona del euro.

Para minimizar ese riesgo, los países de la UE tratan de **coordinar sus políticas económicas** de cerca, basándose parcialmente en las recomendaciones de la Comisión. Algunas de las recomendaciones hacen referencia a las políticas fiscales nacionales para lograr que sean más justas, eficaces y favorables al crecimiento.

Los impuestos que afectan a las personas físicas y las sociedades competen, principalmente, a cada Estado miembro. Sin embargo, según las normas de la UE, no deben crear barreras a la movilidad en Europa. Tanto las personas que se trasladan a otro país de la UE, como las empresas que invierten más allá de sus fronteras, pueden tener que pagar impuestos en dos o más países y hacer frente a complejidades administrativas.

Entre la mayoría de los países de la UE hay convenios para eliminar la doble imposición. Sin embargo, no siempre contemplan todos los impuestos y situaciones transfronterizas, ni se aplican de manera eficaz en la práctica. Para resolver estos problemas, la Comisión estudia diversos procedimientos, como proponer soluciones coordinadas a los gobiernos o emprender acciones legales, si es preciso, en caso de discriminación o de vulneración de la normativa europea.

El mercado único permite el libre intercambio de bienes y servicios a través de las fronteras interiores de la UE. Para facilitar las actividades de las empresas, y evitar que se distorsione la competencia entre ellas, los países de la UE han acordado armonizar las normas sobre gravamen de bienes y servicios.

Se han establecido unos tipos impositivos mínimos para el IVA y los impuestos especiales, así como una serie de normas sobre la aplicación de estos impuestos. Si lo desean, los Estados miembros son libres de aplicar tipos superiores a los mínimos europeos.

En la actualidad, la Comisión trabaja para reformar el sistema del IVA de la UE, con el fin de que sea más sencillo, más impermeable al fraude y más eficaz en los ingresos que pone a disposición de las haciendas nacionales.

La legislación fiscal de un país no debe permitir que los contribuyentes eludan sus obligaciones fiscales en otros países. Debido a la naturaleza transfronteriza del fraude y la evasión fiscal, es esencial actuar a escala de la UE.

En los últimos años, se han acometido diversas iniciativas, ya en marcha o en fase de desarrollo, como las normas sobre el intercambio de información entre los países de la UE y el mecanismo de reacción rápida para combatir el fraude en el IVA.

La UE también presta especial atención a la equidad en la fiscalidad de las empresas. Las lagunas jurídicas entre los sistemas fiscales de los distintos países hacen posible que algunas empresas reduzcan al mínimo sus impuestos mediante una «planificación fiscal abusiva». Para evitar esas prácticas, las administraciones tributarias mantienen una estrecha coordinación, que incluye el intercambio de datos.

Los Estados de la UE también deben velar por que sus regímenes del impuesto de sociedades sean abiertos y justos, y no estén concebidos para atraer deslealmente a las empresas de otros países miembros ni erosionar sus bases imponibles.

Once países de la UE están desarrollando un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras. Su objetivo es garantizar que el sector financiero aporte una contribución justa a los costes de la recesión, de la que constituyó una de las principales causas (y por la que tuvo que recibir importantes ayudas públicas).

El sistema está concebido para generar importantes ingresos, a pesar de la elevada movilidad internacional de las transacciones financieras.

En el siguiente apartado, referido ya a las finanzas privadas, se complementa más si cabe la reflexión que hemos iniciado en este espacio, por lo que nos remitimos a su lectura para tener un hilo conductor más completo sobre las finanzas en general en la UE.

4. FINANZAS PRIVADAS

- Bancos
- Cajas de Ahorro
- Cajas cooperativas
- Seguros

4.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Política financiera y relaciones con las entidades financieras.
- b. Autorización y control de la actividad de mediación de seguros.
- c. Entidades de previsión social.

4.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponden las competencias de desarrollo y ejecución que contemplan los arts. 10.25 y 12.2.a) EAPV, en relación con el ámbito genérico del crédito, la banca y el seguro. A ello se añaden las previsiones específicas del art. 10.23 (cooperativas) o 26 (Cajas de Ahorro), recogidas con sometimiento expreso a la legislación estatal mercantil y bancaria.

En todos estos ámbitos la posibilidad de tener una política pública propia diferenciada es sumamente compleja, sino imposible, porque más allá del entrecruzamiento con la ordenación general de la economía a nivel estatal, europeo y hasta mundial, se trata de materias de trasfondo económico que se desenvuelven en su mayor parte de contenidos como parte de las relaciones entre privados propias del derecho civil y mercantil, por tanto en disciplinas muy poco desarrolladas hasta el momento por la CAE, a la que no le quedaría más campo que la indeterminada extensión en el ámbito del derecho privado foral, aún por explorar en estas facetas económicas.

4.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

Como en todas las materias económicas el art. 149.1.13ª CE constituye el título jurídico principal que habilita al Estado para imponer medidas unilaterales en ordenación general de la economía, además de los títulos competenciales específicos del art. 149.1 en sus demás cláusulas, que le reservan la legislación civil y mercantil en su totalidad cuando se trata de las relaciones entre privados, o en otra tesitura de relaciones con las Administraciones públicas, en las que tiene reservada el Estado la capacidad de dictar la legislación básica.

En cuanto a la doctrina constitucional, la SSTC 96/1996 y 235/1999 posibilitan que las CCAA asuman competencias respecto de entidades de crédito distintas de las cajas de ahorro y cooperativas de crédito siendo inexcusable el deber del legislador de arbitrar unos puntos de conexión que respeten tales competencias.

Por otro lado, la STC 31/2010 (FJ 67) y la STC 182/2013 al referirse a las competencias sobre entidades de crédito, entendieron que la configuración de la competencia autonómica como 'competencia compartida' significa que este tipo de competencia se configura y ejerce en el marco de las bases que dicte el Estado sin que pueda el Estatuto determinar el modo de ejercicio ni el alcance de las competencias exclusivas del Estado, añadiendo por ejemplo, que «De la atribución de competencia a la Generalitat sobre disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorro con domicilio en Cataluña» (art. 120.3 EAC), competencia compartida con el Estado, resulta su sometimiento a las bases que el Estado dicte ex art. 149.1.11 y 13 CE, que incluirán naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia. Por tanto, el precepto estatutario no cierra el paso a que la normativa estatal básica ex art. 149.1.11 y 13 CE enuncie con plena libertad de configuración los puntos de conexión que hayan de delimitar, en su caso, el alcance supraterritorial de la competencia autonómica en su dimensión normativa, asegurando la integración de los subordenamientos autonómicos en el seno del Ordenamiento del Estado en su conjunto» (STC 31/2010).

El Tribunal Constitucional reconoce a las CCAA sus competencias en materia de supervisión de entidades de crédito aunque también reconoce al Estado la competencia para dictar las normas básicas que configuren los puntos de conexión que delimiten el alcance de las competencias autonómicas en dicha materia. Dicha configuración se ha llevado a cabo con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito pero no con otras entidades como los bancos.

4.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

La capacidad de intervención de la UE es tan amplia y prolija como indeterminada, por lo que nos limitaremos en este apartado a dar algunas pinceladas que se suman a las ya aludidas en el anterior apartado sobre la UE de este informe.

Se ocupan de la capacidad de la UE en materia de política económica y monetaria los arts. 119 a 144 del TFUE.

Artículo 119 (antiguo artículo 4 TCE)

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.
2. Paralelamente, en las condiciones y según los procedimientos previstos en los Tratados, dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.
3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

Los países de la UE coordinan sus políticas económicas nacionales para poder hacer frente juntos a retos como las crisis económicas y financieras. En los 19 países que han adoptado el euro esta cooperación va incluso más allá. Todos los países de la UE (sean o no de la zona del euro) forman parte de la **unión económica y monetaria (UEM)**, marco de *cooperación económica* creado para fomentar la creación de empleo y el crecimiento sostenible y para coordinar nuestra respuesta a los retos económicos y financieros mundiales.

Desde que comenzó la crisis económica y financiera en octubre de 2008, los gobiernos nacionales, el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión han colaborado para:

Recuperar la estabilidad financiera y crear las condiciones propicias para el crecimiento y la creación de empleo, coordinando la supervisión y la intervención y apoyando a los bancos

Proteger los ahorros, elevando las garantías de las cuentas bancarias en los países miembros a un mínimo de 100.000 euros por cliente y por banco, mantener un flujo de *crédito asequible* para las empresas y los hogares, implantar un sistema mejor de *gobernanza* económica y financiera de la UE.

Para prevenir alteraciones graves del sistema bancario, varios gobiernos de la UE fueron al rescate de sus bancos con una ayuda urgente de dimensiones sin precedentes. Entre 2008 y 2011, se inyectaron en el sistema —a través de garantías o en forma de capital directo— 1,6 billones, el equivalente al 13% del PIB anual de la UE.

Para mantener la estabilidad financiera de la UE y resolver las tensiones en los mercados de deuda soberana de la zona del euro, la UE también tendió una red de seguridad para los Estados miembros en dificultad, el **Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)**, que sustituía a los instrumentos temporales existentes hasta entonces y que es la mayor institución financiera multilateral del mundo, con una capacidad efectiva de préstamo de hasta 500.000 millones de euros.

Entre 2011 y 2013 la UE introdujo también normas nuevas y más estrictas (incluso un Tratado internacional) para mantener un control más estrecho de la *deuda y el déficit públicos* y garantizar que los gobiernos no gastaran por encima de sus posibilidades.

Se añadió el principal instrumento de la UE para proteger la estabilidad financiera y la disciplina presupuestaria, el **Pacto de Estabilidad y Crecimiento**, que fortalece exhaustivamente su aplicación:

Dando mayor importancia a la reducción de la deuda pública, **retocando el procedimiento de déficit excesivo** de manera que pudiera ponerse en marcha no solo por el déficit en un año dado sino por cambios subyacentes y profundos en la deuda pública estableciendo un ciclo anual de coordinación de la **política económica** por la Comisión, que cada año efectúa un análisis detallado de los planes de reforma económica de los gobiernos de la UE y les da recomendaciones para los 12 o 18 meses siguientes, obligando a cumplir más estrictamente la normativa presupuestaria, incluso con **sanciones** significativas a los países de la zona del euro que la incumplan, introduciendo nuevos medios para controlar los **desequilibrios económicos**, como las burbujas inmobiliarias y la pérdida de competitividad, y abordándolos antes de que constituyan una amenaza para la estabilidad económica de un país o incluso de la zona del euro o de la UE.

Tal y como se decía más arriba, tras los desarrollos normativos que han tenido lugar durante la Gran Recesión, la Unión Europea desempeña un papel esencial en la política financiera. Durante el periodo reciente se han promulgado directivas y reglamentos en ámbitos como la protección de la clientela, la reestructuración y resolución bancarias, la garantía de depósitos y la supervisión prudencial. Además del papel estelar del Banco Central Europeo, se han creado Agencias Europeas como la Autoridad Bancaria, la Agencia de Seguros y Pensiones, la Autoridad de Valores y Mercados y la Junta Única de Resolución con la finalidad de regular de manera armonizada esas materias. En lo que se refiere a la materia de supervisión, hay que destacar que las entidades financieras llamadas significativas, que incluye, en todo caso, las que cuentan con más de 30.000 millones de activos, son supervisadas hoy por el Banco Central Europeo.

En materia específica de «bancos» la UE ha dicho que pretende «bancos sólidos para apoyar el crecimiento y restablecer la confianza». A finales de 2016 la Comisión presentó un paquete global de reformas.

Partiendo de las actuales normas bancarias de la UE, la propuesta pretende completar el programa normativo post-crisis, asegurando que el marco regulador dé respuesta a todos aquellos retos que aún se planteen para la estabilidad financiera, y garantizando al mismo tiempo que los bancos puedan seguir respaldando la economía real.

Los bancos desempeñan un papel fundamental a la hora de financiar la economía y promover el crecimiento y el empleo. Son una fuente primordial de financiación para los hogares y las empresas. A raíz de la crisis fi-

nanciera, la UE puso en marcha una ambiciosa reforma del sistema de regulación financiera para recuperar la estabilidad financiera y la confianza en los mercados. Las propuestas de hoy tienen por objeto completar el programa de reforma, instrumentando algunos elementos pendientes que son esenciales para reforzar la capacidad de los bancos de resistir ante las potenciales turbulencias. Las propuestas también perfeccionan, cuando es necesario, algunos aspectos del nuevo marco regulador para hacerlo más favorable al crecimiento y proporcionado al tamaño, la complejidad y el perfil empresarial de los bancos. También incluyen medidas que apoyarán a las pymes y respaldarán la inversión en infraestructura.

Las medidas propuestas hoy forman también parte del trabajo que está realizando la Comisión para reducir el riesgo del sector bancario, según lo señalado en su Comunicación titulada «Hacia la culminación de la unión bancaria» (noviembre de 2015). Asimismo, están en consonancia con las conclusiones del Consejo ECOFIN del mes de junio, que invitó a la Comisión a presentar las propuestas pertinentes, a más tardar, a finales de 2016.

Las propuestas modifican los actos legislativos siguientes:

- El **Reglamento sobre requisitos de capital (RRC)** y la **Directiva sobre requisitos de capital (DRC)**, que se adoptaron en 2013 y que establecieron requisitos prudenciales aplicables a las entidades de crédito (es decir, los bancos) y las empresas de inversión y normas sobre gobernanza y supervisión.
- La **Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias** y el **Reglamento sobre el mecanismo único de resolución**, que se adoptaron en 2014 y que definen las normas para la reestructuración y la resolución de las entidades inviables y establecen el mecanismo único de resolución.

Las medidas presentadas hoy incorporan las normas internacionales al derecho de la UE, teniendo en cuenta al mismo tiempo las especificidades europeas y evitando las repercusiones adversas sobre la financiación de la economía real. Además, tienen en cuenta los resultados de la convocatoria de datos.

En conclusión, todas esas manifestaciones de intenciones y de los importantes resortes de que dispone la UE en relación con las políticas públicas aquí referenciadas dan cuenta de que la UE se impone en estas materias de manera prácticamente ilimitada a todos los poderes políticos de su ámbito.

5. SECTOR PRIMARIO

- Agricultura
- Pesca
- Alimentación

5.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- Promoción y ordenación agrícola y ganadera.
- Promoción del desarrollo rural y su diversificación económica.
- Ganadería y montes.
- Caza y pesca continental.
- Pesca.
- Industrias y comercialización agrarias, pesqueras y alimentarias.
- Industrias de primera transformación forestal.
- Política agroalimentaria: promoción, tipificación, denominación de origen y control de calidad de productos agroalimentarios.
- Viticultura y enología.
- Formación agraria y náutico pesquera. Promoción de la capacitación profesional agraria y marítimo pesquera.
- Investigación agraria y oceanográfica.

5.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponde desarrollar, ejecutar y aplicar las normas básicas que establece el Estado, circunscribiéndose a planteamientos ya aquilatados por el Estado, al definir una política pública, bien como colofón de la ordenación general de la economía en el sector de que se trate, bien como regulación específica sectorial atribuida al Estado, las posibilidades de establecer una cierta subpolítica propia, todo ello a pesar de que las referencias en este caso lo son a sectores en los que el EAPV parecía querer una atribución exclusiva, casos por ejemplo de la agricultura y ganadería (10.9) o la pesca (10.10).

5.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

En general, el reiterado art. 149.1.13ª CE le ha ofrecido al Estado sobrada cobertura para poder determinar una política pública en todos estos sectores, al ser concebidos más desde la participación en la ordenación general de la economía, que desde otros planteamientos específicos sectoriales que se ven prácticamente reducidos y absorbidos por el fenómeno de la economía.

La CAE no puede aprobar y aplicar en estos ámbitos políticas públicas que sean contrarias a los planteamientos legislativos e incluso meramente operativos y económicos del Estado. Cabe, no obstante, una amplia capacidad operativa de interrelación con los agentes económicos y productivos de la CAE, lo que permite construir subpolíticas locales y sectoriales propias.

5.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

En el ámbito europeo la política agrícola común de la UE cumple numerosos objetivos:

ayuda a los agricultores a producir suficientes alimentos para Europa, garantiza que los alimentos sean seguros (por ejemplo, a través de la trazabilidad), protege a los agricultores de la excesiva volatilidad de precios y de las crisis de mercado, les ayuda a invertir en la modernización de sus explotaciones, mantiene comunidades rurales viables, con economías diversificadas, crea y mantiene puestos de trabajo en la industria alimentaria, y protege el medio ambiente y el bienestar de los animales.

La política agrícola de la UE ha evolucionado considerablemente en las últimas décadas para ayudar a los agricultores a hacer frente a nuevos retos y adaptarse a la evolución de las actitudes ciudadanas. Las sucesivas reformas han llevado a los agricultores a basar su producción en la demanda del mercado y no en las decisiones venidas de Bruselas.

La política agrícola es uno de los ámbitos en los que los países de la UE aceptaron centralizar plenamente sus competencias, además de la financiación pública necesaria. Por lo tanto, las decisiones y las ayudas no están en manos de cada país, sino que son responsabilidad de la UE en su conjunto.

El porcentaje del gasto agrícola en el presupuesto de la UE ha descendido drásticamente: tuvo un máximo histórico de casi el 70% en los años setenta, pero ronda el 38% en nuestros días. Esto refleja tanto el aumento de las competencias de la UE en otros sectores como el ahorro derivado de las reformas (por ejemplo, desde 2004 la UE ha acogido a trece nuevos países miembros sin aumentar el gasto agrícola).

La política agraria común está fundamentalmente condicionada por los fondos estructurales en este caso el FEOGA cuyas características son las siguientes:

- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (F.E.O.G.A.)

Es el fondo con el que se asegura la **financiación** de la **política agrícola común**. Comprende dos **secciones** permanentes creadas por el **Reglamento** número 17 del 64: la **sección garantía** y la **sección orientación**. La sección garantía está destinada a permitir la **financiación por la Comunidad** de los gastos que se deriven del funcionamiento de ciertos mecanismos de las organizaciones comunes de mercado (**restituciones** e **intervenciones**). La **sección** orientación está destinada a permitir la **participación** financiera de la **Comunidad** en la mejora de las estructuras agrarias, dentro de las cuales sobresalen las ayudas a la modernización de las explotaciones, **formación profesional** de los agricultores jóvenes, explotaciones situadas en zonas de alta montaña y zonas desprotegidas. La **sección de garantía** acoge la gran **mayoría** de los medios del F.E.O.G.A. (en 1995 el **porcentaje de participación** fue del 90%) y está destinado al control de la **política de precios y mercados**, asegurando precios mínimos a los agricultores y las devoluciones por las **exportaciones** que se realicen a **terceros** países. Como consecuencia de la **reforma** de la P.A.C., la **sección garantía** se ha ocupado de la **financiación** de **actuaciones** no directamente relacionadas con la **gestión de mercados** agrícolas: pagos compensatorios de la **reforma** y medidas de acompañamiento centradas en la protección medioambiental.

El acceso de las instituciones vascas a este Fondo en virtud de las competencias exclusivas en materia agrícola-pesquera y de aprovechamiento de montes debe ser directa en virtud de los acuerdos adoptados en la Comisión Mixta para la UE, cuando las competencias vascas resulten concernidas por las decisiones comunitarias.

La reforma acordada en 2003 cambió la forma en que la UE apoya al sector agrícola a partir de 2005, ya que establece un pago desvinculado de la producción —»desacoplamiento»—, es decir, una ayuda que se abona al agricultor independientemente de que produzca o no y que se denomina régimen de pago único. Este pago está sujeto al cumplimiento de la condicionalidad: «buenas prácticas agrícolas y medioambientales y requisitos legales y de gestión».

- La PAC ha contribuido al crecimiento económico, garantizando el suministro de una amplia gama de productos alimenticios de calidad intentando que los precios sean razonables. La UE se convirtió en el primer importador y el segundo exportador de productos agrícolas a nivel mundial.

Todo lo anterior se complementa con las Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal en las zonas rurales de 2014 a 2020, que prevé las normas horizontales e instrumentos de ayuda aplicables a los sectores agrícola y forestal y a las zonas rurales que en el Estado Español poseen una calificación diferente que mensura la cuantía de las ayudas a percibir.

Ya por último deben citarse el Regl. 2016/2226 UE, de 9 de Dic. (deducciones de las cuotas de pesca); Regl. 2016/2145 UE de 1 de Dic. (Modifica el Regl. (UE) nº 1370/2013, sobre los mercados de productos agrícolas); Regl. 2016/2129 UE de 5 de Dic. (De las rentas de las explotaciones agrícolas) y otros que se pueden adjuntar aunque su relación resultaría muy prolija.

En relación a las directivas la 2014/36/UE de 26 de Feb. (condiciones de los trabajadores temporeros); 2017/159 UE de 19 Dic. (Aplica Acuerdo relativo aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la OIT, de 21 may. 2012 entre Cogeca, ETF y Europeche).

Es de señalar, por último, la intervención de la UE en la lucha contra la piratería (que afecta entre otros a los arrantzales vascos). La agresión, explicaría el activismo de la UE en su prevención y persecución, que se ha traducido en un complejo modelo de intervención implementado durante los últimos cuatro años en el marco de la PESC, y caracterizado por el recurso a una amplia panoplia de instrumentos normativos. En concreto son tres:

- Las Acciones Comunes 2008/749/PESC y 2008/851/PESC
- La Decisión 2008/918/PESC, modificada por la Decisión 2010/766/PESC
- Dos Acuerdos sobre el estatuto de la fuerza naval dirigida por la UE en el marco de la citada operación militar, concluidos con el Gobierno Federal de Transición la propia Somalia y con Yibuti.

6. RÉGIMEN ENERGÉTICO

6.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

a. Energía y minas.

6.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponde ejecutar y aplicar las normas que establece el Estado, circunscribiendo su capacidad a, como establece el art. 11 EAPV:

2. Es también de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen, en las siguientes materias:

c. Régimen minero y energético. Recursos geotérmicos.

Asimismo el art. 10.11 EAPV: competencia exclusiva de la CAE sobre «...instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando ese transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma...».

6.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

La capacidad de intervención del Estado se basa en los siguientes títulos competenciales:

- Art. 149.1.25 CE: Competencia estatal para dictar las bases del régimen minero y energético.
- Art. 149.1.13 CE: Competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

Tales capacidades se analizan en la dilatada jurisprudencia del TC. Por ejemplo, la STC 8/2013 y STC 106/2014 FJ 8.b, sobre fracking: [Corresponde al Estado ejercer las facultades de planificación en materia de hidrocarburos [art. 3.1 a) de la Ley del sector de hidrocarburos] y establecer la regulación básica correspondiente a las actividades relativas a su exploración, investigación y explotación [arts. 1.2 a) y 3.1 b) de la misma Ley], así como la competencia para otorgar las autorizaciones de exploración y los permisos de investigación cuando afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y en todo caso para otorgar las concesiones de explotación de hidrocarburos [art. 3.2 a), siempre de la Ley del sector de hidrocarburos].»

Asimismo la STC 24/1985 sobre Petronor; distribución competencial en energía [Las competencias de la CAPV en materia de energía han de encuadrarse en el artículo 10.11 del Estatuto Autonomía, y no en el artículo 10.30, donde se refiere, más bien, a las competencias sobre industria en general. La actividad de las refinerías en general no puede incluirse en el título competencial exclusivo de la CAPV del artículo 10.11 EAPV, sino en el 11.2

c) EAPV, en relación con el artículo 149.1.25 CE.]; STC 108/1996 Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, Oleoducto catalán; STC 197/1996 distancias mínimas entre gasolineras; STC 223/2000 distribución competencial respecto a empresas distribuidoras y suministradoras de gases licuados del petróleo [La actividad de distribución de GLP lo encuadra el TC en las materias de comercio interior y régimen energético, donde el Estado tiene competencia para dictar las normas básicas, al amparo de los títulos ex art. 149.1.13 y 149.1.25 CE. En base a ello las Competencias de inscripción y calificación registral, las atribuye el TC en el caso de los Operadores al por mayor: se atribuye dicha competencia al Estado y en el caso de las empresas suministradoras al por menor: se atribuye dicha competencia a las CCAA].

De todos esos ejemplos de pronunciamientos se desprende la tesis de que el Estado fija casi todos los elementos sustanciales de una política pública en estas materias en sus bases y en sus medidas de política económica singulares, relacionadas con esa misma legislación básica sobre los recursos naturales, sus industrias y su vinculación con la política energética.

6.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

Es de señalar la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos.

Por otra parte, afecta a la política energética el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Disposiciones específicas

- Seguridad del abastecimiento: artículo 122 del TFUE; Redes energéticas: artículos 170 a 172 del TFUE;
- Carbón: el Protocolo nº. 37 expone las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA en 2002;
- Energía nuclear: el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) constituye el fundamento jurídico de la mayoría de las acciones europeas en el ámbito de la energía nuclear.

Otras disposiciones que afectan a la política energética: Mercado interior de la energía: artículo 114 del TFUE; Política exterior de la energía: artículos 216 a 218 del TFUE.

Objetivos

- De conformidad con el Tratado de Lisboa, los principales objetivos de la política energética de la UE son:
- Garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- Garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- Fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables; y
- Fomentar la interconexión de las redes energéticas.

En virtud del artículo 194 del TFUE, algunos ámbitos de la política energética pasan a ser una competencia compartida, lo que supone un paso hacia una política energética común. Cada Estado miembro mantiene, no obstante, su derecho «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (artículo 194, apartado 2).

Realización del mercado interior de la energía

El 4 de febrero de 2011, el Consejo Europeo acordó un objetivo ambicioso para completar el mercado interior de la energía en 2014 y suprimir las regiones energéticas aisladas en la Unión. El Consejo Europeo reafirmó este objetivo en marzo de 2014. El tercer conjunto de medidas relativas a la energía, el Reglamento relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas (Reglamento (UE) nº 347/2013) y el Reglamento sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (Reglamento (UE) nº 1227/2011) son algunos de los principales instrumentos legislativos que buscan contribuir a un mejor funcionamiento del mercado interior de la energía.

A todo lo anterior hay que añadir la adhesión de la totalidad de los países de la UE a los acuerdos sobre el clima primero de Kioto y luego de París.

7. EDUCACIÓN Y UNIVERSIDAD

7.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Las correspondientes a las facultades que se derivan del Estatuto de Autonomía en relación a las enseñanzas tanto de régimen general como especial con inclusión de sus diversas etapas y niveles, y la educación superior, así como a aquellas actividades de aprendizaje que conlleven adquisición o incremento de las cualificaciones a lo largo de toda la vida.
- b. La planificación estratégica, el diseño y las directrices de toda la formación profesional en su conjunto que conlleve adquisición o incremento de las cualificaciones a lo largo de la vida, con la estrecha colaboración, desde sus responsabilidades, de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.
- c. Política científica; impulso y coordinación de la investigación teórica y aplicada.

7.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

La norma que vertebra el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de educación es el artículo 16 EAPV, que establece «En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

Una competencia autonómica que conecta directamente con los derechos históricos que la CE ampara y respeta.

Una actualización estatutaria de aquellos derechos, tradicionalmente ignorada por el legislador estatal, que exige adecuada atención y respeto por el legislador estatal.

Aunque la garantía institucional del régimen foral en materia de educación exige su correcta delimitación en el marco de la competencia estatal, porque así deriva del artículo 16 EAPV, lo cierto es que el indiscutible vínculo histórico del régimen foral con la enseñanza -entendido no como reflejo de un hecho preexistente que encuentra anclaje en el pasado, sino como concepto esencialmente evolutivo-, permite alimentar legítimas reivindicaciones que singularicen el acervo competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi con el único límite que emana del artículo 27 CE.

Así, la enseñanza de la lengua propia, las competencias normativas en materia de evaluación, o la regulación de las condiciones de acceso a la enseñanza profesional y universitaria adquieren nueva significación a la luz de la doctrina de la garantía institucional del régimen foral, tras una lectura de los derechos históricos que integre aspectos concretos que hayan de considerarse incluidos en aquella materia en función de la situación histórica de cada momento, preservando así el propio sistema constitucional.

Durante el S. XIX las Diputaciones forales gozaban de competencia sobre la instrucción primaria, secundaria y de ampliación, si bien se mantuvo un constante pulso de naturaleza competencial en los dos tercios finales del siglo entre el poder foral y las instituciones centrales.

Consta la existencia de planes de la época de actuación escolar elaborados por la Diputación de Álava, incluso planes municipales adaptados que abarcaban aspectos estratégicos de la instrucción: planificación de escuelas existentes; conocimientos a impartir en cada una de ellas; admisión de los niños en las escuelas; el paso de una clase a otra; control de la marcha de los centros, etc.

Con la Real Orden de 17 de agosto de 1854 se ponía a los Ayuntamientos vascos bajo la tutela de las Diputaciones, una medida importante, puesto que, entre otras materias, los municipios controlaban la instrucción pública. Se confería así a las Diputaciones un amplio bloque de autonomía económica que en el régimen común competía al Gobernador Civil.

La Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 —Ley Moyano— suprimía las atribuciones de las instituciones forales en el nombramiento de maestros, si bien la Real Orden de 4 de julio de 1859 volvió a otorgar a las Diputaciones Forales las atribuciones que la Ley Moyano concedía a los Gobernadores Civiles, permitiendo que las Diputaciones Forales controlasen las Juntas Provinciales de Instrucción Pública.

Las Diputaciones poseían la competencia de la organización de la enseñanza, elaborando planes propios con criterios organizativos peculiares y con una única dirección orgánica y funcional de la enseñanza, con capacidad para nombrar a los maestros, y con facultades de supervisión respecto de las que, en este periodo, no consta intromisión alguna de inspección estatal en las provincias vascas, etc.

Como acredita el escrito de oposición de las diputaciones a la Ley de Instrucción primaria de 1868, que se transcribe en nota¹⁰, el abanico competencial de que disponían en materia de instrucción era amplio.

La Diputación de Álava llegó incluso a ejercer el «pase foral»¹¹ —se acata pero no se cumple— respecto a la Ley Catalina de 1868 por ir contra el fuero, el uso y la costumbre tradicional, al entender que la instrucción pública, primaria y secundaria, había sido siempre parte integrante de la administración y régimen foral.

En la década de 1880 las Diputaciones vascas obtuvieron el beneplácito del Gobierno para seguir gestionando el pago de salarios del profesorado, a la par que continuaban encargándose de los presupuestos de atención a la primera enseñanza.

La parte expositiva del Real Decreto de 25 de octubre de 1901 reconocía la especialidad de las provincias vascongadas en la materia —«La necesidad de acomodar los servicios del Estado al régimen especial de que gozan algunas provincias, y la solicitud formulada por las Diputaciones provinciales de las Vascongadas, a fin de que se les autorice para acordar los medios de garantizar el pago de las atenciones de primera Enseñanza, aconsejan exceptuar a dichas provincias, lo mismo que a la de Navarra, de lo dispuesto en el R. D. de 21 de Julio último respecto al pago de las obligaciones de personal y material de las Escuelas públicas de Instrucción primaria, toda vez que comprometiéndose las Diputaciones de las Provincias Vascongadas y Navarra a hacer directamente el pago de aquellas atenciones, y no interviniendo el Estado en el cobro de los recargos municipales en dichas provincias por razón del Concierto Económico que con ellas existe, la excepción de que se trata está plenamente justificada (...)».

Así mismo, el artículo primero de ese Real Decreto establecía «Se autoriza a los Ayuntamientos de las Provincias Vascongadas y Navarra para satisfacer directamente a los maestros de las Escuelas públicas municipales

¹⁰«(...) la instrucción primaria ha sido parte integrante de su administración secular y que desde las épocas remotísimas en que las Provincias se entregaron voluntariamente a la Corona las Juntas generales en el círculo de su acción y las diputaciones en el suyo respectivamente han acordado y realizado las providencias relativas al mejoramiento de la enseñanza habiendo sido de su competencia exclusiva la expedición de títulos a los Profesores, previo el examen de aptitud e idoneidad de los mismos y cuanto concernía al régimen de un ramo tan esencial en la vida de los pueblos: dirán igualmente que los nombramientos de maestros y el señalamiento de sus sueldos correspondió a los ayuntamientos, merindades y concejos y que fue tal el celo el interés y el empeño de antiguo desplegados en el fomento y desarrollo de la enseñanza primaria que en esta línea las Provincias Vascongadas, (...)».

¹¹Circular de la Junta de Gobierno de la Diputación, de 3 de octubre de 1868

las obligaciones de personal y material en consonancia con lo dispuesto en el artículo 3º del Real Decreto de 21 de Julio último; y a las Diputaciones de las mismas para que acuerden los medios de garantizar el total pago de dichas atenciones».

Más tarde, la Ley de 31 de Diciembre de 1901 ratificó el contenido del Real Decreto, aunque en 1913 se cedía por primera vez al Estado -por razones económicas y por la imposibilidad material de sostener el servicio educativo- la competencia de selección y nombramiento de los maestros, pasando el control del sistema escolar.

Finalmente, la descentralización que procuró la II República possibilitó el reconocimiento en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de 1936 de amplias competencias en materia de educación: «Conforme a lo perpetuado en el artículo 50 de la Constitución, (...) la facultad de crear y sostener Centros docentes de todas las especialidades y grados, incluso el universitario siempre que su orientación y métodos se ciñan a lo imperiosamente establecido en el artículo 48 de la propia ley fundamental. El Estado podrá mantener los Centros de enseñanza ya existentes y crear otros nuevos en el País Vasco si lo considera necesario en servicio de la cultura general. Para la colación de títulos académicos y profesionales, en tanto no se dicte una ley que regule lo prevenido en el artículo 49 de la Constitución, se establecerá una prueba final de Estado en la Universidad si se crea, y en los demás Centros de enseñanza sostenidas por la región autónoma con arreglo a las normas y requisitos que señale el Gobierno de la República. El País Vasco se encargará de los servicios de Bellas Artes, Archivos, Museos, Bibliotecas y Tesoro artístico».

Un amplio elenco de competencias que han ido ejerciéndose a lo largo de la historia que culminan con el artículo 16 EAPV, que engarza directamente la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, con los derechos históricos.

Un repaso por la historia que evidencia la conexión de la enseñanza con la singularidad del régimen foral vasco, y que justifica el llamamiento del artículo 16 EAPV a la Disposición adicional primera de la Constitución, así como la reivindicación que desde este recurso se realiza del respeto a la garantía institucional del régimen foral, cuya extensión no solo ha de alcanzar a submaterias tradicionalmente vinculadas a la administración y gestión de las Diputaciones forales, sino que debe integrar otras, propias del tiempo en que vivimos (de singular intensidad en la definición curricular de las distintas enseñanzas y en el proceso de evaluación de las mismas).

Unas materias en las que, sin negar título de intervención al Estado, exigen un juego de la competencia estatal particularmente restrictivo, solo justificado en pos de una definición común de «los principios normativos generales y uniforme de ordenación de las materias enunciadas en el artículo 27 CE», orientadora de un imprescindible sustrato común, pero respetuosa con la singularidad que deriva de la historia, explícitamente reconocida y amparada por la Disposición adicional primera CE.

Por lo demás, y más allá del vínculo con los derechos históricos al que acabamos de referirnos, la competencia en materia de enseñanza se define en el 16 EAPV en términos verdaderamente amplios, que amparan el reconocimiento de la competencia autonómica para la programación de la enseñanza, la ordenación curricular, la definición y evaluación del sistema educativo y de las enseñanzas de cada etapa, y otros, como la normación del acceso a la educación y la regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado en centros docentes, de acceso a los estudios universitarios, la definición del régimen de los centros sostenidos con fondos públicos, la definición de la organización y participación de la comunidad educativa en su control y gestión o la regulación de la lengua propia en la enseñanza que, aunque ajenos a este recurso, integran una singularidad reconocida explícitamente en sede estatutaria, que individualiza necesariamente la interpretación del alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de enseñanza.

Un compendio de facultades normativas y ejecutivas que se define sin perjuicio de las que correspondan al Estado en virtud del artículo 149.1.30ª CE, con el marchamo, de la singularidad apuntada, que engarza con la Disposición Adicional primera CE, y que dota de mayor legitimidad, si cabe, al haber autonómico.

Un acervo del que deriva un ámbito decisorio propio y efectivo, incompatible con el papel subsidiario, casi testimonial, en la definición de muchos de los aspectos vertebrales del sistema educativo al que queda reducida la intervención de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la Ley Orgánica 8/2013 (LOMCE).

7.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

Art. 149.1.30ª CE: competencia exclusiva del Estado sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia.

Los artículos 149.130ª CE y 16 EAPV constituyen el eje sobre el que se vertebra la distribución de competencias en la materia.

El artículo 149.1.30ª CE constituye un precepto que, básicamente, dibuja un escenario de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que el Tribunal Constitucional ha ido deslindando en consolidada jurisprudencia, cuyos exponentes más recientes son las SSTC 111/2012, de 24 de mayo; 184/2012, de 17 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre; 24/2013, de 31 de enero.

En la regla cabecera de la competencia estatal en materia de educación se distinguen dos partes bien diferenciadas:

(1) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Una competencia normativa en sentido material, ejercitable por leyes y reglamentos, en la que se inserta la de «establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades con valor habilitante desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título» (STC 184/2012, FJ 3º, en el que se alude a la STC 4281981, de 22 de diciembre, FJ 3º y a la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3º).

La competencia estatal habilita, entonces, para la determinación del título de graduado en ESO y el título de Bachiller, a los que se refieren, respectivamente, los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica 2/2006, una competencia que se agota en la fijación del título y en las condiciones de su obtención, lo que solo alcanza a la determinación de las competencias y los conocimientos esenciales para su obtención, cuestión sobre la que se volverá más adelante, pues conecta con la competencia que deriva del segundo inciso del artículo 149.1.30ª CE.

También se incardina en esta competencia la regulación del procedimiento de expedición de títulos, forma y modelo de los mismos y las medidas de garantía de su autenticidad y registro, así como los requisitos de convalidación de los diferentes títulos y la determinación de las normas de homologación de los diferentes estudios, lo que sin dificultad puede reducirse a la afirmación de la competencia estatal en la determinación de los títulos que deben existir con carácter oficial en todo el territorio del Estado.

En lo que toca a la expedición y homologación de los títulos, la reserva de la competencia normativa es exclusiva, sin que se le reconozca a la Comunidad Autónoma de Euskadi capacidad alguna de esta naturaleza, aunque la función ejecutiva se asume por la Comunidad Autónoma de Euskadi sin dificultad a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 EAPV (STC 184/2012, FJ 3º, que se remite a la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5º).

(2) La competencia estatal para regular las condiciones básicas para el desarrollo del artículo 27 CE.

Se vincula a esta competencia «la función de definir los principios normativos generales y uniforme de ordenación de las materias enunciadas en el artículo 27 CE» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15º); una función que coincide plenamente con la finalidad material de las bases, en tanto portadoras de «una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material» (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6º).

Se trata de una competencia que tiene como sustrato básico la igualdad de derechos y la necesidad de que el sistema educativo esté homologado en todo el territorio del Estado, que se desarrolle desde un elemental nivel de homogeneidad en la formación de todos los escolares y con unas mínimas garantías de calidad equivalentes en todo el Estado.

Unas exigencias «compatibles con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en los planos legislativo y ejecutivo en los términos enunciados en los respectivos Estatutos de Autonomía y que deben ejercerse «de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas»». (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3º, citada por STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 12b).

El artículo 149.1.30ª CE no avala la normación estatal de cualesquiera aspectos de la enseñanza y de la educación, sino estrictamente los que se refieren al desarrollo del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, elementos vertebrales de la competencia estatal que conectan directamente, de un lado, con la determinación de los elementos definidores del sistema educativo que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y, de otro, con la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3º).

Una configuración del sistema educativo en la que «han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5º).

Una competencia que viene concretándose tradicionalmente en la facultades de ordenación general del sistema educativo, de programación general de la enseñanza (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11º), de fijación de las enseñanzas mínimas, de fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias de las enseñanzas mínimas, de determinación de los contenidos mínimos o comunes de los programas y de los planes de estudio que deben cursarse para la obtención de los títulos académicos y profesionales de carácter oficial en todo el Estado, de la fijación del número de horas mínimas que deben dedicarse a la impartición de las enseñanzas mínimas para que esta sea efectiva, de la determinación de los requisitos que han de concurrir en el alumnado para poder cursar estudios conducentes al título, o de la determinación de los contenidos y criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo.

En definitiva, en virtud del artículo 149.1.30ª CE se reconoce al Estado una competencia para delimitar la opción legislativa fundamental que concrete, entre las distintas posibles, el desarrollo básico del artículo 27 CE.

En todo caso, la regulación que dicte el Estado en virtud de la competencia ex artículo 149.1.30ª, inciso segundo CE, habrá de cumplir los requerimientos, formal y material, predicables de la norma básica que imponen con carácter general el reconocimiento de un espacio normativo para que la Comunidad Autónoma desarrolle su política educativa.

En la delimitación de la competencia estatal en materia de educación es precisa una referencia, siquiera sucinta, al desarrollo del derecho fundamental a la educación, facultad inserta en el segundo inciso del artículo 149.1.30ª CE.

El artículo 149.1.30ª CE restringe el contenido de la reserva de Ley orgánica respecto a la referencia del artículo 81.1 CE, cuyo contenido vinculante para las Comunidades Autónomas comprenderá en exclusiva los mandatos básicos para el desarrollo del artículo 27 CE.

La reserva de ley orgánica del artículo 81 CE debe delimitarse específicamente en el caso de los derechos educativos, armonizando el artículo 81.1 CE y la competencia estatal ex artículo 149.1.30ª. No puede haber ámbito reservado a la ley orgánica dentro del espacio competencial de las Comunidades Autónomas. El desarrollo del artículo 27 CE que debe contenerse en una Ley orgánica no puede invadir las competencias autonómicas.

En definitiva, la reserva de Ley Orgánica es deudora de una interpretación restrictiva, referida a regulaciones frontales orientadas directamente a completar la normación básica que contiene la CE. Una concepción asumida por la doctrina constitucional (SSTC 6/1982, de 22 de febrero; 76/1983, de 5 de agosto; 160/1987, de 27 de octubre), al afirmar que «el artículo 81.1 de la Constitución se refiere al desarrollo directo de estos derechos».

Por ello, el contenido de las normas básicas de desarrollo del artículo 27 CE no podrá hacer referencia a cualquier aspecto de la enseñanza que tenga alguna relación, por lejana que sea, con el derecho fundamental, sino exclusivamente a aquellos que guarden estrecha y directa conexión con el mismo. «Cualquier disciplina legal que «afecte» a los derechos fundamentales no viene constitucionalmente obligada a ser aprobada por Ley Orgánica, sino que una «regulación» de tales derechos se adentra inevitablemente en la reserva del art. 81.1 de la Constitución —en vez de en la reserva de Ley ordinaria del art. 53.1— cuando «desarrolle» la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental». (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3º).

Como señala la STC 173/1998, de 23 de julio, (FJ 7º) «uno de los criterios fundamentales que, junto a los ya mencionados, ha orientado la realización de esta tarea de definición sistemática ha sido la de reservar al Estado ex art. 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o «en cuanto tal», en tanto que se atribuye la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma».

De este modo, el artículo 81.1 CE implica reservar al Estado como legislador orgánico los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto, mientras que la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho corresponde al legislador ordinario, estatal o autonómico según la distribución de competencias en ese ámbito.

7.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

La educación —y, por ende, la educación superior— fue reconocida oficialmente como un ámbito de competencia de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht de 1992.

Si bien el Tratado de Lisboa no ha modificado el papel de la Unión en materia de educación (superior), sí ha previsto un ámbito de aplicación más amplio para esta política y una función potencialmente más importante que antes para la Unión. Esto se lleva a cabo mediante lo que se ha descrito en la bibliografía en la materia como una «cláusula social» horizontal, en la medida en que el título II, artículo 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de [...] un nivel elevado de educación [y] formación». La importancia de la educación (superior) en el marco de las políticas europeas queda además corroborada en el

título II, artículo 14, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados, en el que se garantiza el «derecho a la educación».

El artículo 165, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estipula que «la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística». En el artículo 165, apartado 2, del TFUE se estipula que la acción de la Unión se encaminará a «favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios, promover la cooperación entre los centros docentes e incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros».

Objetivos

Objetivos en virtud de los Tratados de la Unión Europea. Sobre la base del compromiso a largo plazo de la Unión de hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad, la mejora de la calidad y de la eficacia de la educación y la formación y el refuerzo de la creatividad y la innovación, el artículo 165, apartado 2, del TFUE enumera de forma explícita las metas de la acción de la Unión en el ámbito de la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte. Los siguientes objetivos son de particular importancia por lo que respecta a la educación superior:

- Desarrollar la dimensión europea en la enseñanza;
- Favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando, entre otros, el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;
- Promover la cooperación entre los centros docentes;
- Incrementar el intercambio de información y experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas educativos de los Estados miembros, y
- Fomentar el desarrollo de la educación a distancia. Prioridades actuales en materia de educación y formación

La Estrategia Europa 2020 ha reforzado el interés político europeo en la educación superior. El logro de los objetivos de esta Estrategia, centrados en «un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», pasa por una inversión más eficaz en educación, investigación e innovación. Entre los principales objetivos figura un considerable aumento del número de jóvenes que terminen los estudios superiores (al menos el 40 % de las personas de entre 30 y 34 años de aquí a 2020). Este ambicioso objetivo ya figuraba en el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) adoptado por el Consejo Europeo en mayo de 2009, que se basa en su predecesor, el programa de trabajo Educación y Formación 2010, y establece objetivos estratégicos comunes para los Estados miembros, así como una serie de principios para la consecución de estos objetivos.

Además de las iniciativas políticas de los Estados miembros, la Unión respalda activamente las prioridades del Proceso de Bolonia, que, desde sus inicios en 1999, ha trabajado por unos sistemas de educación superior en Europa más comparables, compatibles y coherentes, labor que ha culminado con la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en virtud de la Declaración de la Conferencia ministerial celebrada en Budapest y Viena en marzo de 2010.

Después de la aceptación de la Estrategia Europa 2020, en 2011 la Comisión se centró en el potencial de los sistemas de educación superior europeos en la Comunicación «Apoyar el crecimiento y el empleo — una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa». Aun siendo consciente de que los responsables de aplicar las reformas son los Estados miembros y las instituciones educativas superiores, la Comisión insistía en pedir las reformas necesarias en algunos ámbitos clave como la investigación y el empleo. Se sugería la ejecución de una serie de políticas esenciales, así como una lista de decisiones que la Comisión tendría que tomar en los años siguientes.

En 2016 la Comisión reafirmó la importancia de la educación superior para el desarrollo de capacidades, la importancia de la movilidad para el aprendizaje formal e informal y la necesidad de modernizar la educación superior para adaptarse a las cualificaciones exigidas por los empleos del futuro.

En cuanto a la educación no universitaria, la descripción de los sistemas educativos nacionales (hasta ahora conocida como Eurypedia) es el recurso online de la Red Eurydice que ofrece una descripción precisa y actualizada de la organización de los sistemas educativos europeos y sus reformas más recientes. Contiene más de 5.000 artículos sobre 38 sistemas educativos de los 33 países que participan en el Programa Erasmus + de la Unión Europea (los 27 Estados miembros de la UE, Croacia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía).

La información se organiza en 14 capítulos en los que se describen:

- El contexto político, económico y social del país.
- La organización y administración general del sistema educativo. La financiación de la educación.
- Las etapas educativas. La educación superior.
- La educación y la formación de las personas adultas.
- El profesorado, el personal de gestión y otro personal educativo. La evaluación de la calidad.
- El apoyo y la orientación educativa.
- La movilidad y la internalización de la educación.
- Las reformas en curso y las iniciativas políticas actuales.
- Aporta, además, links a la legislación básica que regula los sistemas educativos en los Estados miembros.

8. RÉGIMEN LINGÜÍSTICO

8.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Política lingüística.
- b. Promoción del euskera.
- c. Gestión y protección del Patrimonio Histórico Artístico; museos, bibliotecas y archivos.
- d. Actividades artísticas y culturales y su difusión.

8.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

La capacidad de la CAE quedó reflejada con precisión en el art. 6 EAPV, que atribuye al euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, el carácter de lengua oficial como el castellano, reconociéndose a los ciudadanos el derecho a conocer y usar ambas lenguas:

1. El euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas.
2. Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.
3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.
4. La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera.
5. Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera, desarrolla lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía. (BOPV N° 160 – 16 de diciembre de 1982.)

Sobre el Estatus legal que concierne al euskera, el Gobierno Vasco ha opinado que La normativa con que contamos en la CAE ha sido un instrumento legal suficiente para el camino realizado hasta la fecha, y continúa siendo adecuada de cara al futuro, porque da opciones de desarrollo. Sería conveniente dejar los debates sobre la normativa fuera de las disputas interesadas de uno u otro signo. En cualquier caso, conforme avance el proceso de revitalización del euskera, y considerando la evolución de las características de la sociedad, siempre será oportuno hacer reflexiones y análisis para detectar los límites o cuestiones susceptibles de adaptación en la normativa lingüística, para acometer las adaptaciones oportunas, siempre coincidiendo con la voluntad de

la sociedad en cada momento y basándose en un acuerdo amplio entre diferentes. En el desarrollo legislativo del euskera habrá que cuidar muy especialmente la incorporación de un tratamiento adecuado de las lenguas en las leyes y normas sectoriales, para facilitar y posibilitar sectorialmente la igualdad de estatus del euskera y el castellano que dispone nuestra legislación.

8.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

En el Estado español existen importantes normas de ámbito estatal que afectan al uso del euskera, desde la base de la Constitución de 1978. En el ámbito público, el régimen jurídico de su uso está regulado en leyes estatales básicas e incluso exclusivas (procedimiento administrativo común) dictadas ex art. 149.1.18ª CE.

La doctrina del TC sobre las lenguas cooficiales únicamente rechaza la expresión «lengua prioritaria», determinando que la cooficialidad supone normalidad en todos los órdenes de la vida social, de modo que, ante tal doctrina, alcanza plena justificación la expresión «uso normal o general».

8.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

Es de señalar la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que forma parte del derecho interno de España en virtud del instrumento de ratificación refrendado por el gobierno de España el día 2 de febrero de 2001 (BOE 222 de 15 de septiembre de 2001).

En su conjunto, sobre los ámbitos estatal y europeo, en el Estado y en Europa se deberá trabajar por la protección y promoción de las lenguas pequeñas y medianas. La dirección que tome en el futuro la pluralidad lingüística en Europa, en el contexto lingüístico y geopolítico en que vivimos, puede afectar a la evolución del euskera y, por tanto, deberíamos fomentar que las lenguas pequeñas y medianas adquieran un estatus y situación normalizada en el contexto europeo, valiéndonos de las estructuras políticas (instituciones regionales, transfronterizas y europeas) y las asociaciones y foros que existen en Europa para promover la pluralidad lingüística. En el Estado español ha de posibilitarse un nuevo pacto lingüístico para que las instituciones del Estado asuman en la práctica el plurilingüismo de España, y para que las lenguas oficiales distintas del castellano cuenten con un reconocimiento legal en el Estado como lenguas mayores de edad y puedan usarse en las instituciones estatales.

9. PROFUNDIZACIÓN EN LA DEMOCRACIA: POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

9.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Promoción y desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento en la sociedad vasca, sin perjuicio de las actuaciones en materia de Administración y gobierno electrónicos.

9.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

Resulta enormemente complejo deslindar las teóricas capacidades de actuación de la CAE en el ámbito de las llamadas políticas participativas, por supuesto sobre todo si vamos más allá de los mínimos que pueden representar las leyes ordinarias sobre mecanismos de participación de la ciudadanía en los procedimientos administrativos. Las leyes generales articulan diversos mecanismos de participación en el seno del procedimiento administrativo y en el de la elaboración de las disposiciones de carácter general. Los mecanismos de la audiencia y de información pública están perfectamente integrados en el quehacer de las Administraciones vascas (incluso cabe recordar actuaciones que intensifican el estudio y puesta en práctica de iniciativas varias —incluidas las legislativas— en la materia de la participación ciudadana).

También cabe citar a la iniciativa legislativa popular como mecanismo habilitado ya desde el EAPV y regulado por ley ordinaria del Parlamento Vasco.

Pero la cuestión alcanza más problemas y dimensiones cuando nos fijamos en las formas denominadas de democracia directa. Para analizar tal extremo, en el que obviamente el EAPV no profundizó explícitamente, hay que recorrer —a continuación lo hacemos— el tortuoso camino que han tenido las iniciativas autonómicas en la jurisprudencia del TC.

9.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

La STC 31/2015 precisa las distintas formas de participación ciudadana:

- la democracia representativa mediante las elecciones que entronca en el art. 23.1 CE;
- la democracia directa que entronca con el art. 23 mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía: concejo abierto, iniciativa legislativa popular y el referéndum (art. 92.1 y los supuestos que la CE contempla);
- y, por último, la democracia participativa (art. 9.2 CE) que es un tertium genus a regular por el legislador ordinario (estatal o autonómico en el marco de sus competencias) y que no son expresiones del 23.1 CE.

Estas diversas formas de participación ciudadana se proyectan sobre la figura de las consultas populares (género) y del referéndum (especie) como modalidad de consulta. El 149.1.32 CE al hablar de las consultas

populares vía referéndum ha consentido otras consultas que no son referendarias. El referéndum es manifestación de la participación directa ex art. 23.1 CE y las consultas no referendarias son expresión de la democracia participativa ex art. 9.2 CE.

La CE contempla varios supuestos de referéndum expresión del art. 23.1CE:

- el del art. 92.1 CE sobre decisiones políticas de especial trascendencia
- el del art. 151.1 CE de iniciativa del proceso autonómico
- el del art. 151.2 CE de aprobación de los Estatutos
- el del art. 152.2 CE de aprobación de la reforma estatutaria
- los del art. 167.3 y 168.3 CE de reforma constitucional
- el de la DT 4CE de incorporación de Navarra a la CAE.

Además de estos puede haber otros referéndums admisibles en el ordenamiento.

Las notas características del referéndum, como especie del género de consulta popular son:

- Sujeto consultado: el cuerpo electoral en un determinado ámbito territorial (uti cives).
- Procedimiento: procedimiento electoral basado en el censo y gestionado por la administración electoral. El art. 92.3CE remite a una Ley orgánica las condiciones y el procedimiento de las modalidades de referéndum previstas en la CE. Se requiere el sufragio o voto y las garantías de un proceso electoral.
- Finalidad: ejercicio del derecho fundamental de participación en asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE

En cuanto a las consultas no referendarias:

- Sujeto consultado: cualquier colectivo. No son imputables al cuerpo electoral (no generales).
- Se participa uti singulus o uti socius
- Procedimiento: cualquier forma de exteriorización de la opinión que no sea el sufragio (firmas, sondeos, encuestas...).
- Finalidad: se engarza en el art. 9.2 CE

Distribución competencial en esta materia:

- El referéndum requiere ley orgánica: hay un doble eje, el art. 92.3 CE en cuanto una ley orgánica regulará las condiciones y procedimientos de las modalidades de referéndum previstas en la CE y el art. 81.1 CE en cuanto que implica ejercicio del derecho fundamental del 23.1CE. La LO 2/1980 es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y procedimiento de las modalidades de referéndum previstas en la CE y cubre también la reserva del art. 81.1 CE para el desarrollo del derecho fundamental de participación política del 23.1CE. En esta Ley solo se regulan los referéndum contemplados en la CE.
- La competencia para la autorización de las consultas por referéndum se atribuye al Estado por el 149.1.32ª CE y tal competencia no solo es ejecutiva sino que comprende todo el establecimiento y regulación de tal institución.
- La competencia del 149.1.18ª CE sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas afecta a las consultas municipales que se excluyen del ámbito de la LO 2/1980 que remite su disciplina a la LBRL (art. 71).

Las competencias de las CCAA lo son para las consultas no referendarias y se sujetan a los siguientes límites:

- No pueden incidir sobre cuestiones resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos (sólo pueden revisarse a través de la reforma constitucional por los procedimientos en ella previstos).
- No puede desbordar el ámbito de las competencias autonómicas y locales.
- La competencia autonómica en consultas no referendarias se ve limitada por la competencia del Estado 149.1.18ª CE (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).

Descendiendo a la Ley que se enjuiciaba (Ley 10/2014, consultas no referendarias) la STC 31/2015, analiza la definición y naturaleza de las consultas no referendarias en ella reguladas. Así entiende que se trata de una convocatoria a las personas legitimadas y que se manifiesta por votación. Se adiciona un criterio territorial, así las consultas pueden ser de ámbito autonómico o de ámbito local y un criterio subjetivo, según el sujeto llamado a la consulta, distinguiendo entre:

- consultas generales o verdaderas consultas referendarias:

1.1.- cuando la consulta se abre a las siguientes personas legitimadas o al siguiente cuerpo electoral que aunque es un cuerpo electoral sui generis está sin duda comprendido el electorado de Cataluña:

- a. Las personas mayores de dieciséis años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo a los catalanes residentes en el extranjero. Estos últimos deben solicitar previamente la inscripción en el registro creado al efecto.
- b. Las personas mayores de dieciséis años nacionales de estados miembros de la Unión Europea inscritas en el Registro de población de Cataluña que acrediten un año de residencia continuada inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.
- c. Las personas mayores de dieciséis años nacionales de terceros estados inscritas en el Registro de población de Cataluña y con residencia legal durante un período continuado de tres años inmediatamente anterior a la convocatoria de la consulta.

Estas consultas generales constituyen llamamientos para la participación política a través de un procedimiento electoral, de un cuerpo de electores que expresan mediante sufragio el parecer de los ciudadanos de Cataluña en ejercicio del derecho del art. 23.1CE. Aunque el cuerpo electoral sea más amplio que el configurado por la legislación electoral no por ello deja de ser una verdadera apelación al cuerpo electoral.

1.2. Cuando las consultas tienen un procedimiento electoral articulado en torno a los siguientes elementos:

- a. se establece la forma y plazo para su realización, los términos de formulación de las preguntas y el contenido del decreto de convocatoria así como un sistema de garantías y la composición de la Comisión de control y de seguimiento, causas de inelegibilidad e incompatibilidad y régimen de las mesas de consulta
- b. delimita periodo y formas de realizar la campaña previa
- c. se regula el procedimiento de voto (presencial ordinaria, anticipada, electrónica), criterios de recuento de votos.

Estas consultas generales tienen una regulación pormenorizada del procedimiento que viene a tener naturaleza electoral ya que el mismo comporta un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral.

Estas consultas generales o referendarias no pueden regularse por el legislador autonómico ya que contraen los arts. 23.1 y 149.1.1 en relación con el art. 81.1, 92.3 y 149.1.32 CE.

- consultas sectoriales: se dirigen, por razón de su objeto específico, a un determinado colectivo de personas. Son estas las que para el TC son consultas no referendarias y resultan constitucionales ya que articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir, no imputables al cuerpo electoral. Son un llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral.

Las consultas sectoriales que presuponen el llamamiento de un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral, son cauces de participación para el que el legislador autonómico sí es competente para su regulación, ya que como se dijo en la STC 31/2010, caben consultas populares no referendarias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum.

Por último la STC se pronuncia sobre los preceptos de la ley referidos a las consultas de carácter local bajo el test de LO 2/1980 que en su DA remitió la regulación de las mismas a la LBRL que las regula en su art. 71 y a ellas también les aplica la distinción entre consultas generales (referendarias) y sectoriales (no referendarias) que acoge la ley catalana, por lo que todas las consultas generales reguladas en la Ley 10/2014, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que pretendieran celebrarse (autonómico, municipal o supramunicipal) son inconstitucionales por su carácter referendario, resultando innecesario su contraste con la LBRL (ya que aunque cumplan con dicha Ley seguirían siendo inconstitucionales). En cuanto a las consultas sectoriales de ámbito local, ha de tenerse en cuenta la competencia autonómica si bien sin perjuicio de la competencia estatal ex 149.1.18 CE. Pero el Estado no ha ejercido esta competencia en el art. 71 LBRL, por lo que no ve inconstitucionalidad en la regulación establecida.

En definitiva, hay un campo de consultas populares de carácter consultivo que no se efectúan vía referéndum, sobre las cuales la CAE puede regular, en virtud de su competencia de régimen local y de autoorganización. Tal intervención estatal en las convocatorias de consultas populares sólo se daría si estas se efectúan vía referéndum (la autorización estatal deviene del 149.1.32CE: «autorización para la convocatoria de consultas populares vía referéndum»). lo que sin lugar a dudas nos remite a todas aquellas del art. 92 CE y de la LO 2/1980, pero no se agotaría en estas ya que la LBRL alude a esta intervención del Estado para aquellas consultas que denomina consultas populares municipales del art. 71 LBRL, si bien matizado por el resto de normas aplicables en el sentido de que no todas las consultas municipales requieren de autorización sino sólo las que se formalicen vía referéndum; las que el TC, en el recurso de la Ley catalana, denomina consultas generales o referendarias.

Por último, el art.71 LBRL solo se aplica para las consultas generales (referendarias) locales y ello porque la adicional de la LO 2/1980 no regula específicamente esas consultas (cosa que si hace con las consultas constitucionales) aunque la parte primera de la LO (sección primera capítulo I) si les sería aplicable porque es para todos los referéndums. Además la propia LO especifica que será una ley del Estado la que las regule (en esa clave debe leerse el inciso de que en todo caso será necesaria la autorización estatal, no como acto ejecutivo sino como atribución de la competencia completa de regulación, ya que sino su regulación podría corresponder al legislador autonómico en desarrollo de derecho fundamental del art. 23 CE en el ámbito de sus competencias). Pero la LO blindo que la regulación de las referendarias locales la haga el Estado de ahí que el Estado ha dictado el art. 71 LBRL dibujando unas escasas notas que caracterizan tales consultas.

Artículo 71. LBRL

De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.

Las consultas populares de ámbito local reguladas por la Ley de Instituciones Locales de Euskadi no son referéndums tal y como lo conceptúa la doctrina del TC; por el contrario, se trata de instrumentos de participación ciudadana. Una concepción de participación ciudadana entendida como «un mecanismo de participación en la acción de los gobernantes, que permite a los poderes públicos un acercamiento mayor a la ciudadanía. Se trataría de que los propios gobernantes de ámbito autonómico en ejercicio de su competencia de autoorgani-

zación permitiesen a la ciudadanía a través de diferentes instrumentos participar en los procesos de decisión pública de ámbito local en este caso, con objeto de promover una mayor legitimación democrática de las decisiones públicas.

9.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

El artículo 11 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, que versa sobre la democracia participativa, consagra dos principios diferentes.: Las secciones 1, 2 y 3 consagran el «diálogo civil», consistente en la organización por parte de la Comisión de consultas estructuradas con la sociedad civil que, de algún modo, constituyen una forma de participación indirecta de los ciudadanos a través de las organizaciones de las que forman parte. El segundo principio de este artículo reconoce el derecho de un millón de ciudadanos de la Unión Europea a pedir a la Comisión que realice una propuesta legislativa.

Que el Tratado reconozca tanto el diálogo civil como una forma de participación directa como la iniciativa ciudadana no es una contradicción per se, pero nos lleva a preguntarnos si la UE tiene un discurso claro sobre el objetivo de los modelos complementarios de democracia.

En lo relativo al diálogo civil, el Tratado parece oponer o al menos distinguir asociaciones representativas y sociedad civil. Aunque esto se debe probablemente a una confusión terminológica en relación con el uso de la noción de sociedad civil, de alguna manera introduce confusión en el modelo, en la medida en la que permite a la Comisión establecer mecanismos de diálogo diferenciados con distintos tipos de organizaciones.

En segundo lugar, la cuestión sobre la coherencia en el uso de este instrumento surge al constatar que las instituciones y, sobre todo, la Comisión han intentado utilizarlo en distintos momentos para perseguir objetivos muy diferentes. En este sentido, el Libro Blanco sobre la Gobernanza (Comisión Europea 2001) responde a una lógica política, al establecer que el modelo de democracia a escala europea es distinto de los modelos nacionales y que puede ser legítimo tratar de complementar la democracia representativa con mecanismos participativos, así como con una mejor administración y con el principio de subsidiariedad. Como aplicación inmediata de esta estrategia, la Comisión propone una serie de normas para la consulta de las organizaciones de la sociedad civil (Comisión Europea 2002), que definen algunos principios para la selección de las organizaciones consultadas y para la promoción de la transparencia. Sin embargo, estas normas se enmarcan en el programa Legislar mejor (Comisión Europea 2002, por ejemplo), que concibe las consultas no como una forma de promover la legitimidad de entrada a través de la participación, sino como la manera de contribuir a la calidad del proceso legislativo y, por lo tanto, orientada a los resultados.

La Comisión no sólo considera que ambos objetivos no son incompatibles, sino que añade una tercera expectativa, al considerar que la participación de la sociedad civil es también una oportunidad para ampliar los debates sobre las políticas europeas y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante como facilitadoras de un diálogo amplio sobre las políticas» (Comisión Europea 2002:5). La reflexión de la Comisión Europea frente a los referendos negativos de 2005 también establece una relación entre diálogo civil y desarrollo de un espacio público (Comisión Europea 2005) al igual que el informe Grabowska del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo 2008).

10. SISTEMA PROPIO DE JUSTICIA

10.1. ¿Qué políticas públicas tienen establecidas y en vigor las instituciones vascas?

De acuerdo con la norma que determina las áreas de actuación y las previsiones organizativas del Gobierno Vasco, se distinguen estructuras para formular políticas públicas en los siguientes ámbitos:

- a. Atender las relaciones con el Poder Judicial.
- b. Provisión de medios para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

10.2. ¿Pueden diseñar, aprobar, implementar y evaluar en su totalidad la política pública del ámbito señalado?

Las instituciones públicas vascas no pueden determinar en su totalidad la política pública de estos ámbitos porque su capacidad de decisión está limitada en el ordenamiento jurídico.

A la CAE le corresponde ejecutar y aplicar las normas que establece el Estado, circunscribiendo su capacidad a lo dispuesto en los arts. 34 y 35 EAPV del siguiente modo:

La organización de la Administración de Justicia en el País Vasco, que culminará en un Tribunal Superior con competencia en todo el territorio de la Comunidad Autónoma y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Corresponderá a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, valorándose preferentemente, en los sistemas de provisión del personal, el conocimiento del Derecho Foral Vasco y del euskera.

La Comunidad Autónoma y el Ministerio de Justicia mantendrán la colaboración precisa para la ordenada gestión de la competencia asumida por el País Vasco.

Al bagaje que corresponde a la CAE en el Estatuto de Gernika respecto a la política de justicia se le ha denominado como propio de las «cláusulas subrogatorias», pues su contenido quedó diferido a lo que se estableciera en la ley orgánica estatal correspondiente, ley orgánica del poder judicial.

En resumen, más allá de la provisión de medios materiales y de los recursos humanos auxiliares del sistema, a la CAE no le corresponden competencias de fondo en la actualidad. No está prevista por tanto ni teóricamente la posibilidad de un sistema propio.

10.3. Si el Estado tiene capacidad de incidir en el ámbito señalado, ¿cuál es el título jurídico que le autoriza su intervención y qué límites impone a las instituciones vascas? ¿Qué políticas públicas no puede aprobar y aplicar la CAV en el ámbito señalado?

Son varias las perspectivas desde las que el Estado se reserva en la Constitución el pleno dominio y determinación de lo que podría denominarse una política de justicia.

Señalamos en primer lugar las reservas exclusivas en varias cláusulas del art. 149.1 CE de la legislación en las ramas troncales del derecho, con eficacia importante para el tema que nos ocupa del derecho procesal.

Pero la culminación más importante está en la concepción unitaria específica que se hace del llamado poder judicial en la CE, concepción que hoy por hoy no admite doctrinal y políticamente prácticamente ninguna fisura que nos permitiera atisbar alguna posibilidad de concebir alguna línea o hipótesis para una descentralización.

10.4. ¿Cómo le afecta el ámbito de capacidad de decisión de la Unión Europea? ¿Qué límites le impone a la capacidad de decisión de la CAV?

La UE concibió distintos ámbitos de análisis, pero hizo toda una estrategia para su dimensión exterior del llamado espacio de la UE de libertad, seguridad y justicia. Recogemos a continuación algunas referencias asociadas a tal asunto.

Con base en la antigua atribución de competencia prevista en el pilar extracomunitario de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (art. 38 TUE), la Unión desplegó una interesante actividad internacional. Ahora, una vez desaparecida esa base competencial externa ad hoc con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y extendido a esta materia los criterios generales de la acción exterior de la Unión, se han seguido celebrando en esta materia acuerdos internacionales con Estados terceros con fundamento en la ya citada competencia externa implícita derivada del artículo 216.1 TFUE y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (doctrinas AETR y Dictamen 1/76). Lógicamente, el problema básico ha sido el tránsito del viejo al nuevo régimen post-Lisboa.

Se han celebrado ya al menos cuatro acuerdos de este tipo. Dos de ellos, para extender el acervo Schengen a Islandia y Noruega, así como a Suiza y Liechtenstein, resulta legítimo analizando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo en relación al necesario respeto de las estructuras territoriales internas de los estados miembros y de lo previsto en el Art. 17 del Estatuto de Autonomía de Gernika, que atribuye a la policía autónoma competencias plenas en materia de seguridad en su dimensión de policía integral, integrar a ésta, integrar a Euskadi con plenitud en el acervo Schengen.

Las políticas que estamos analizando reguladas por la Carta de Derechos Fundamentales, en el artículo 3.2 del Tratado de Lisboa, cuyo objetivo es constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia, el Tratado de Maastrich y la progresiva consolidación de este pilar comunitario en los Tratados de Amsterdam y Niza, hasta el Tratado de Lisboa.

El Plan de acción adoptado por el Consejo el 3 de junio de 2010 que configura el Plan de Estocolmo establece una hoja de ruta hasta el 2014, con medidas para cuestiones relacionadas con el control de fronteras exteriores o la política de asilo y el Frontex, antes Tampere en 1999, y el Programa de La Haya, configuran un entramado de actuaciones que se complementan con la constitución de una Comisión especial sobre terrorismo y establecimiento de sus competencias, decisión del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2017. Por último, la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

Existe por tanto un importante acervo de la UE en estrategias y determinación de políticas públicas que se imponen en materias muy conectadas al desarrollo de los sistemas de Justicia, como en la materia de terrorismo; así como en las de extranjería, emigración, refugio y asilo.

Por lo demás, sin duda que todo ello se impone sobre la CAE, con muy escasas capacidades de decisión propia en todos estos ámbitos, y sin posibilidad alguna de construir un sistema propio de justicia.

Los reglamentos y directivas de la UE en materia de justicia no afectan a las competencias ni son ejecutados por las instituciones del País Vasco, dado su carácter instrumental, salvo que queramos analizar el contenido de dichos reglamentos y directivas y sus posibilidades de tutela judicial efectiva lo cual alargaría hasta el infinito este documento. Las existentes son del tenor de la Directiva 2016/1148 UE, de 6 de Jul. (medidas destinadas

a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión); Directiva (UE) 2016/800 de 11 de mayo (garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales); Directiva 2016/680 UE de 27 de abril (protección personas físicas respecto al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales); Reglamento 2016/1823 UE, de 10 Oct. (Formularios del Regl. (UE) nº 655/2014 por el que se establece el procedimiento relativo a la orden europea de retención de cuentas a fin de simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil) o el Regl. 2017/586 UE, de 14 jul. 2016 (completa Directiva 2014/65/UE normas técnicas para intercambio de información entre autoridades competentes cuando cooperen en las actividades de supervisión, verificaciones in situ e investigaciones).

