

Crónica parlamentaria de la actividad normativa durante las legislaturas VIII (2004-2008) y IX (2008-)

Sara Sieira Mucientes *

En esta crónica parlamentaria, redactada en el corazón mismo de las Cortes, se nos ofrece una exhaustiva y objetiva panorámica de la actividad parlamentaria. En la VIII legislatura (2004-2008) se aprobaron 158 leyes; en la actual y hasta el momento 99. Menos que en la VI y VII legislaturas, en las que se aprobaron, respectivamente, 200 y 189, pero quizás con más repercusión jurídica, política y desde luego mediática.

No nos resulta fácil sistematizar de forma necesariamente breve el trabajo parlamentario y legislativo de estas dos últimas Legislaturas. En este intento nos han acompañado dos criterios, el cronológico y el material. Hemos preferido, por razones de claridad expositiva, el material. Este criterio de ordenación, en el que tanta importancia cobran las Comisiones legislativas, tiene la ventaja de ofrecer un claro paralelismo con la planta ministerial, de forma tal que de esta manera quedan abarcados en su totalidad los distintos sectores de actividad gubernamental, reforzando, a su vez y con eficacia, la actividad propia del Parlamento, que siempre actúa,

* Letrada de las Cortes Generales.

normativa y financieramente, como control del Ejecutivo.

En fin, desde el punto de vista metodológico, no creemos que sea del interés de nuestros lectores ofrecerles una exposición exhaustiva de los títulos de todas y cada una de las leyes que se han ido aprobando en estas dos últimas legislaturas; nos ponemos en su lugar, ofreciéndoles, en cambio, un análisis, forzosamente más esquemático, de lo que ha resultado de mayor interés desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su conjunto o ha resonado con mayor fuerza en los medios de comunicación por presentar mayor interés político. A este interés tratará de ceñirse la presente crónica.

Administraciones Públicas (hoy, Política territorial)

Destaca por su importancia la ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, que es un «primer paso» para racionalizar y sistematizar un código de los deberes básicos de los funcionarios y de sus normas éticas a las que se dota de consecuencias disciplinarias; este Estatuto flexibiliza el criterio de la nacionalidad para admitir en la misma, como es obligado, a los ciudadanos europeos, e introduce medidas de discriminación positiva a favor de discapacitados y de pari-

dad de género. Trae al núcleo de la norma la participación de los funcionarios en la negociación colectiva y su representación institucional, que quedaban regulados aparte en la ley 9/1987, regula la evaluación del desempeño de los funcionarios de acuerdo con los principios de igualdad, objetividad y transparencia y medidas para facilitar la promoción interna (con el concordante sistema retributivo).

La ley 30/2007 de contratos del sector público constituye una importante innovación sobre la ley 13/1995 anterior, deudora en parte del modelo de la ley de contratos del Estado de 1965, permitiendo su aplicación a todos los sujetos del sector público, que redundan en el incremento de la seguridad jurídica por incluir a sujetos que tradicionalmente quedaban extramuros de esta legislación. Incorpora la Directiva de 2004 sobre esta materia, simplifica y mejora la gestión contractual, y tipifica la nueva figura del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Por su parte, la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, básica en esta materia, consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obli-

gación correlativa para tales Administraciones.

Por último, mencionar dos leyes que vienen a racionalizar regímenes especiales municipales existentes desde los años sesenta: la ley 22/2006, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

Asuntos Exteriores

Imposible reseñar la multiplicidad de convenios suscritos en el período considerado. Destacar únicamente, en el ámbito de la Unión Europea, que tras el fracasado Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, después de sendos referendos en Holanda y especialmente en Francia, se aprobó como Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, la ratificación por España del Tratado de Lisboa, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Este tratado proclama la personalidad jurídica de la Unión Europea, reforma el sistema institucional y el sistema de fuentes, introduce la Carta de Derechos fundamentales de la Unión suscrita en Niza en 2001 como derecho dispo-

sitivo y extiende el más democrático procedimiento de co-decisión, que requiere la aprobación por el Parlamento Europeo, a una multiplicidad de materias, convirtiéndose así en el «procedimiento legislativo ordinario». De los pilares intergubernamentales definidos en 1992, cuyo diseño se encuentra en manos del Consejo de la Unión y del Consejo Europeo, y en los que, por tanto, predomina la voluntad individual de los Estados miembros, sólo queda en pie la llamada «Política exterior y de seguridad común»; puesto que el anterior pilar de «Justicia y Asuntos de interior» se ha convertido en competencia compartida con el nombre de «Espacio de libertad, seguridad y justicia».

Constitucional

Esta Comisión ha tramitado reformas de leyes cardinales en nuestro sistema normativo. Destacamos la Ley Orgánica 3/2004, que modifica la del Consejo de Estado disponiendo la incorporación de los exPresidentes del Gobierno al Consejo de Estado en la nueva categoría de Consejero nato con carácter vitalicio. Se añade la competencia del Pleno del Consejo de Estado para emitir dictamen con carácter preceptivo respecto de los anteproyectos de reforma consti-

tucional, se incorpora al texto la competencia para dictaminar en materias relativas a la ejecución del derecho comunitario europeo y se crea una Comisión de Estudios en el seno del Consejo de Estado junto con la colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

La ley 5/2006, de conflicto de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración del Estado, consagra el principio de dedicación exclusiva del alto cargo a su puesto público. Se elimina para los altos cargos la percepción de cualquier retribución o asistencia por su participación en los órganos rectores o Consejos de Administración de las empresas con capital público. La ley refuerza el control, mediante la creación de la Oficina de Conflictos de Intereses, sobre los intereses patrimoniales que pueda tener el alto cargo, su cónyuge o persona que conviva con él en análoga relación de afectividad, así como de determinados miembros de su unidad familiar, extendiendo la prohibición de tener una participación de éstos superior al 10% en empresas no sólo a las que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público, sino también a las subcontratistas de éstas o que perciban subvenciones. A las empresas privadas que contraten a alguna

de las personas que hayan tenido la condición de altos cargos, incumpliendo las limitaciones temporales que la ley establece a tal efecto, se les prohibirá contratar con las Administraciones Públicas durante el tiempo en el que se mantenga la limitación para el alto cargo.

Se ha modificado también la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en cuatro ocasiones durante las dos últimas legislaturas:

- La LO 9/2007, que modificó el voto por correo y mejoró la accesibilidad al derecho de sufragio activo para las personas ciegas o con discapacidad visual.
- La LO 8/2010, que modificó el formato de la papeleta de elección de Senadores, pero aprovechó para modificar también la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional para salir al paso del retraso de los problemas en la renovación de este órgano y de las vacantes por causas distintas de la expiración del mandato.
- La LO 2/2011, que acometió las modificaciones del régimen electoral de mayor calado de orden técnico, entre otras: deslinde de las funciones de interventor y apoderado, clarificación de las condiciones para recibir sub-

venciones electorales, modificación del censo, en especial el censo de españoles residentes en el exterior, para salir al paso de eventuales fraudes, informatizar el padrón; sobre las campañas electorales, la reforma persigue evitar la incidencia de los poderes públicos en las mismas mediante la realización de campañas institucionales y de inauguración de obras; y reducir la publicidad y la propaganda electoral congelando las subvenciones por voto/escaño y *mailing*. También se introduce el requisito del aval, mediante un cierto número de firmas, en orden a presentarse a las elecciones generales para los partidos sin representación parlamentaria; se reforma el régimen de concejo abierto, y se limita el fenómeno del transfuguismo en el ámbito municipal.

- Por último, la LO 3/2011, siguiendo a la Ley Orgánica de Partidos Políticos extiende la prohibición de presentar candidaturas que de hecho sean sucesoras o continuadoras de la actividad de un partido ilegalizado.

Debe apuntarse la aprobación de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos, en sustitución de la anterior de 1987. Se sigue regulando un modelo de financiación mixto pú-

blico-privado, en el que las aportaciones privadas deben proceder de personas físicas o jurídicas, que no contraten con las administraciones públicas, no pueden ser anónimas y no deben exceder de ciertos límites, estableciendo la ley los correspondientes mecanismos de auditoría y fiscalización y la consiguiente regulación de sanciones.

La mayor reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional acometida hasta la fecha ha sido la Ley Orgánica 6/2007, motivada por la hiperinflación del número de recursos de amparo, por lo que se establecen medidas encaminadas a lograr que la tutela y defensa de los derechos fundamentales por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria de una adecuada protección prestada por los órganos de la jurisdicción ordinaria. La reforma aprovecha para dar respuesta a ciertas cuestiones controvertidas; sale al paso, por ejemplo, de la conocida como «guerra de jurisdicciones», que en ocasiones enfrenta al Tribunal Supremo y al Constitucional en torno a la delimitación del ámbito de la jurisdicción revisora de este último, para remarcar que «las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado». También la reforma se ocupa del procedimiento de nombramiento de los

Magistrados en el Senado, en el que adquieren protagonismo las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La popularmente conocida como Ley de Memoria Histórica, ley 52/2007, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, reconoce un derecho individual a la memoria personal y familiar de cada ciudadano, declara la ilegitimidad de los tribunales, jurados u órganos creados con vulneración de las garantías del derecho a un proceso justo, así como la ilegitimidad de las sanciones y condenas de carácter personal impuestas por motivos políticos, ideológicos o de creencias religiosas, introduce diversas mejoras de derechos económicos e instrumentos para que las Administraciones públicas faciliten, a los interesados que lo soliciten, las tareas de localización, y, en su caso, identificación de los desaparecidos, además de medidas en relación con los símbolos y monumentos conmemorativos de la Guerra Civil o de la Dictadura, sustentadas en el principio de evitar toda exaltación de las mismas. Esta ley ha de entenderse en conexión con la ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con

motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica, tramitada en la Comisión de Cultura; de la ley 3/2005, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional, tramitada en la Comisión de Trabajo, y de la ley 24/2006, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica, aprobada en lectura única.

Debe citarse también la ley 17/2006, de Radio y Televisión públicas, que deroga el Estatuto de Radio y Televisión de 1980 manteniendo la titularidad pública de la radio y la televisión estatales. La nueva Corporación RTVE y sus sociedades filiales asumen la prestación directa del servicio público. Como garantías de independencia para los profesionales de los medios públicos se crea el Consejo de Informativos, órgano de participación de los profesionales, y el Consejo Asesor, que encauza la participación de los grupos sociales significativos. La ley 8/2009, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española procede a la imposición de una apor-

tación a las operadoras privadas para la financiación de la televisión pública.

En fin, es competencia de la comisión constitucional participar en el procedimiento de revisión de los Estatutos de Autonomía, a iniciativa de las propias asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Se han aprobado las siguientes Leyes Orgánicas de reforma de Estatutos de Autonomía: 1/2006 (Comunidad Valenciana), 6/2006 (la más controvertida: Cataluña), 2/2007 (Andalucía), 1/2007 (Islas Baleares), 5/2007 (Aragón), 14/2007 (Castilla y León) y 1/2011 (Extremadura).

Cultura

Destaca la reforma de la Ley de Propiedad Intelectual de 1996 por ley 23/2006; la ley 3/2008, relativa al derecho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original, para adaptar esta materia al Derecho de la Unión Europea; la ley 10/2007, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, y la ley 55/2007, del cine.

Aunque no tramitada en esta comisión, sino como parte de la ley 2/2011, de Economía Sostenible (Disposición final 43.^a), la titular de cultura impulsó personalmente

una iniciativa de protección del derecho de propiedad intelectual frente a la «piratería» en internet, conocida como «ley Sinde».

Defensa

La Ley Orgánica 5/2005, de Defensa Nacional, deroga a su antecesora de 1980. Entre sus novedades en relación con las misiones en el exterior destaca la mayor participación y protagonismo de las Cortes Generales que representan la soberanía popular. La ley somete a su debate las decisiones gubernamentales en esta materia y regula de manera concreta las condiciones que deben cumplir. Para asistir al Presidente del Gobierno, al que compete la dirección de la política de defensa tanto en situaciones de normalidad como de crisis, se crea el Consejo de Defensa Nacional, órgano asesor, coordinador y consultivo. Al Ministro de Defensa se le encomienda la ejecución y el desarrollo de la política de defensa. Para incrementar la eficacia de las Fuerzas Armadas, la ley concreta su organización con criterios que posibiliten la acción conjunta de los Ejércitos. Se implanta ahora una organización que diferencia con claridad la estructura orgánica y la operativa. Esta ley debe entenderse en conexión con la Ley de

Tropa y Marinería 8/2006 y la Ley de la Carrera Militar 39/2007.

Economía

Muchas han sido las modificaciones de nuestro ordenamiento jurídico que para dinamizar la economía se han aprobado. Su enumeración resulta imposible por razones de síntesis. Mencionaremos las leyes que han tenido mayor impacto.

La Comisión de Economía es, por razones obvias, una de las de mayor producción normativa, aún mayor si se considera el actual contexto de crisis económica. En esta legislatura se han tramitado una «trilogía» de leyes en materia de «libertad de comercio»: la ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como «ley omnibus»); la ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a dicha «ley omnibus», y la ley 16/2009, de servicios de pago («ley paraguas»).

La «ley omnibus» pretende, de acuerdo con la Directiva de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en cualquier Estado miembro

de la Unión Europea. Suprime trabas al establecimiento como la autorización administrativa previa, salvo justificadas excepciones, y se pone en marcha una sistema de simplificación administrativa en el que destaca la «ventanilla única» a través del cual los prestadores podrán llevar a cabo en un único punto, por vía electrónica y a distancia, todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, aunque se incluyen una serie de obligaciones de información de los prestadores y un mecanismo de alerta mediante el cual si las autoridades competentes tienen conocimiento de actos o circunstancias relativos a una actividad o a un prestador de servicios que puedan ocasionar perjuicios graves, informarán inmediatamente a todos los Estados miembros y a la Comisión Europea. La ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la «ley omnibus», afecta a normativa en materia de colegios profesionales, régimen jurídico y patrimonio de las Administraciones públicas, seguridad social, industria, sector eléctrico, sector de hidrocarburos, transporte y comunicaciones, servicios medioambientales y de agricultura, propiedad intelectual o servicios sanitarios.

Por su parte, la ley 16/2009, de servicios de pago («ley paraguas»),

supone la incorporación de la Directiva de 2007. El objetivo general de la Directiva es garantizar que los pagos realizados en el ámbito de la Unión Europea –en concreto, las transferencias, los adeudos directos y las operaciones de pago directo efectuadas mediante tarjeta– puedan realizarse con la misma facilidad, eficiencia y seguridad que los pagos nacionales internos de los Estados miembros. Junto a ello contribuye al reforzamiento y protección de los derechos de los usuarios de los servicios de pago y facilita la aplicación operativa de los instrumentos de la zona única de pagos en euros, lo que se ha denominado SEPA («Single Euro Payments Area»), que se ha de desarrollar por la industria privada con el impulso del Banco Central Europeo y de los Bancos Centrales Nacionales.

También se ha aprobado la ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que incorpora la Directiva 2005, y aprovecha para racionalizar la normativa española sobre esta cuestión, porque la ley 19/1993, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, coexistía con la ley 12/2003, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, y la reiteración normativa resultaba en este ámbito claramente disfuncional.

Otra de las principales normas aprobadas en esta legislatura es la ley 2/2011, de Economía Sostenible. La crisis financiera y económica internacional en nuestro país ha tenido un efecto singular en el sector de la construcción, muy intensivo en mano de obra, lo que ha producido un fuerte aumento del desempleo en un lapso muy corto de tiempo. En consonancia con las pautas adoptadas por el grupo de países del llamado G20 y con las decisiones de la Unión Europea, el Gobierno acometió una serie de medidas con el objeto de reforzar el sistema financiero y contener la acentuada caída de la actividad, que se integraron en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, el Plan E, comportando un esfuerzo fiscal muy considerable.

La ley determina el conjunto de reformas de impulso de la sostenibilidad de la economía española: la mejora de las actuaciones del sector público que determinan el contexto de desarrollo de la economía; el impulso de la competitividad del modelo económico español, en materia de desarrollo de la sociedad de la información, de I+D+i y la formación profesional, la sostenibilidad medioambiental, la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y movilidad sostenible y, especialmente relevante en el caso

español, el impulso del sector de la vivienda desde la perspectiva de la rehabilitación. Para el logro de los objetivos de la ley, se aprobó una Ley Orgánica 4/2011, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; 2/2006, de Educación, y 6/1985, del Poder Judicial.

En la pasada legislatura se instrumentaron por leyes 23 y 24, de 18 de noviembre de 2005, reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad, mediante modificaciones en el Impuesto de Sociedades, del Valor Añadido, de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y en la restricción de tasas a percibir por determinados servicios por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

En materia de reformas del sector financiero destacan la ley 6/2005, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito que traspone una Directiva del 2001 y se traduce en el ámbito interno especialmente en materia concursal, y la ley 5/2005, de supervisión de los conglomerados financieros que traspone la Directiva de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de servicios de inversión de un conglome-

rado financiero. Aquí resulta obligado destacar el Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito entre otras normas reguladoras del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

En materia de política fiscal y financiera son destacables:

- Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Esta ley introduce novedades respecto del sistema anterior diseñado en 2001: *a)* los tributos cedidos (capacidad tributaria autonómica) experimentan un incremento en el porcentaje de cesión: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 33 al 50%, el Impuesto sobre el Valor Añadido del 35 al 50%, los Impuestos Especiales de Fabricación del 40 al 58; *b)* la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos (en relación a la población demandante) para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar; *c)* el

Fondo de Suficiencia Global opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren. Hay que tener en cuenta que el régimen común de financiación es el que rige en todas las Comunidades Autónomas, salvo Navarra y País Vasco, que tienen, con base en la Constitución, sus propios Convenio –ley 28/1990– y Concierto –ley 12/2002–, respectivamente, con el Estado, por cierto, modificados también en la pasada legislatura –leyes 48 y 28 de 2007, respectivamente.

- Respecto de reformas en las leyes tributarias, citar la ley 35/2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; la ley 4/2008, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio (más que una supresión, y pese al título de la norma, se trata de una bonificación al 0%), se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria; y la ley 2/2010, por la que se trasponen determinadas Directivas en el ámbito de la im-

posición indirecta y se modifica la ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria. También, aunque se ha llevado a cabo mediante ley de Presupuestos, previa tramitación de la misma en la Comisión del mismo nombre, resulta oportuno destacar, por la resonancia que ha tenido la ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, que en el Impuesto sobre Sociedades supone una reducción del tipo de gravamen aplicable a las pequeñas y medianas empresas que creen o mantengan empleo, medida que se extiende a los empresarios y profesionales individuales que tengan asalariados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; y en materia de imposición indirecta la elevación de los tipos impositivos general y reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido, que pasan del 16 y 7% al 18 y 8%, respectivamente. Esta medida se adopta con efectos a partir del segundo semestre del año 2010.

- Una de las modificaciones más cuestionadas del marco de la actividad económica han sido las leyes 15/2006, de reforma de la ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y su orgánica complementaria 3/2006. En síntesis, la

norma permite, sin que ello suponga una ruptura del compromiso de convergencia europeo, resultante del pacto para la estabilidad y el crecimiento de 1997, un déficit, controlado y ajustable en un lapso temporal, en el conjunto del sector público, dependiendo de las previsiones de crecimiento económico en un marco plurianual.

- Digna de mención es asimismo la reorganización del sector público económico, mediante las leyes 20/2006, de 5 de junio, de modificación de la ley 5/1996, de 10 de enero, de creación de determinadas entidades de derecho público, y ley 13/2006, de 26 de mayo, por la que se deroga el régimen de enajenación de participaciones públicas («acción oro») en determinadas empresas establecido por la ley 5/1995, de 23 de marzo, y sus disposiciones de desarrollo y ejecución.

Fomento y vivienda

La Comisión de Fomento y Vivienda dictaminó la pasada legislatura la Ley del Suelo, resultante en la ley 8/2007, que ha sido objeto a su vez de refundición en el Real Decreto Legislativo 2/2008 junto con los preceptos que aún quedaban vigentes del Texto Refundido de la ley sobre Régimen

del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

En el orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística, y al Estado, sentar unas mínimas bases en esta materia y clarificar el marco en el que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico que pueda desposeer a las Comunidades Autónomas de su competencia, pues han existido sendas sentencias del Tribunal Constitucional que hacen ser al legislador estatal especialmente prudente. No es ésta una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. Los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación. En

materia de expropiación forzosa, se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, traídas aquí por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas.

La ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal, completa el panorama de liberalización de la competencia en este sector que abrió por mandato del Derecho europeo la ley 24/1998 del Servicio Postal Universal. En esta línea la ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, incorpora las últimas modificaciones normativas tanto en derecho nacional como en el comunitario. Este servicio se encomienda a la sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A.

Un conflicto en que ha tenido especial resonancia el trabajo de esta comisión es el de los controladores aéreos, que mereció la Declaración del primer estado de alarma en nuestro país, posteriormente prorrogado previa autorización del Congreso de los Diputados en su sesión de 16 de diciembre de 2010.

En efecto, la ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la pres-

tación de servicios de tránsito aéreo, establece las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.

Asimismo es destacable en materia de aviación civil la ley 1/2011, por la que se establece el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica la ley 21/2003, de Seguridad Aérea, o la ley 5/2010, por la que se modifica la ley 48/1960, de Navegación Aérea.

Justicia

En primer lugar son destacables, por la vocación omnicompreensiva que tiene esta Comisión, al depender del Ministerio de Justicia la Comisión General de Codificación, reformas del ordenamiento civil y penal que han tenido una importante repercusión. Así, España se sitúa actualmente entre los ordenamientos que reconocen el derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo, reconocimiento que se operó por ley 13/2005, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. La ley 15/2005, por la que se modifican el Código Civil y la ley de Enjuiciamiento Civil en materia de se-

paración y divorcio, posee el objetivo de facilitar y acortar los trámites procesales en materia de divorcio. Esta ley supera el concepto de separación-sanción, eliminando las causas de separación, y evita la perpetuación del conflicto entre cónyuges cuando existe un cese efectivo de la convivencia y una permanente voluntad en este sentido, sin exigir la previa separación judicial o de hecho para que pueda darse el divorcio.

Por su parte la ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional, tiene por objeto una regulación normativa sistemática, estableciendo la intervención de las Entidades Públicas competentes en materia de protección de menores, con especial detenimiento en las Entidades Colaboradoras en la adopción internacional. La segunda parte de la ley se destina a regular las normas de Derecho Internacional Privado relativas a la adopción internacional. En especial la ley se cuida de evitar que una adopción que no haya sido regularmente constituida en un país extranjero, pueda desplegar efectos legales en España y que las adopciones constituidas sin un respeto suficiente a los mínimos niveles de justicia, con especial atención al interés del menor, surtan efectos en España. También aprovecha el legislador la ocasión para reformar los preceptos del

Código Civil relativos a la facultad «correctora» sobre los menores a su cargo que ostentaban padres y tutores. Se elimina la referencia a la facultad de «corregir razonable y moderadamente» a los menores y la ley recuerda ahora que las facultades inherentes a la patria potestad y a la tutela deben ejercerse en interés del menor y con «respeto a su integridad física y psicológica».

En el ámbito del ordenamiento penal, entre otras reformas merece especial mención la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. A la necesidad de incorporar al ordenamiento español lo previsto en el Derecho comunitario responden las modificaciones en los tipos relativos a lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, los delitos medioambientales, de tráfico de drogas, cohecho o conductas terroristas, así como la regulación del decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito. En materia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal se ha introducido la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas. Para los casos de penas privativas de libertad superiores a cinco años, la exigencia de cumplimiento de al menos la mitad de la

condena antes de poder obtener la clasificación en tercer grado (régimen abierto) se establece en el caso de delitos cometidos contra la libertad e indemnidad sexual de menores de trece años y delitos referentes a organizaciones y grupos terroristas y delitos de terrorismo. Se reforman además las medidas de seguridad como la libertad vigilada, que puede imponerse también tras el cumplimiento de la pena privativa de libertad, y las penas: especialmente la pena de localización permanente, confiéndole una mayor extensión y contenido. Se regula de manera pormenorizada la responsabilidad penal de las personas jurídicas, interesante en figuras delictivas donde la posible intervención de las mismas se hace más evidente (corrupción en el sector privado, en las transacciones comerciales internacionales, pornografía y prostitución infantil, trata de seres humanos, blanqueo de capitales, inmigración ilegal, ataques a sistemas informáticos...). Esta responsabilidad únicamente podrá ser declarada en aquellos supuestos donde expresamente se prevea. Se deja claro que la responsabilidad penal de la persona jurídica podrá declararse con independencia de que se pueda o no individualizar la responsabilidad penal de la persona física. En el ámbito de la prescripción del delito, interrup-

ción de la prescripción. También se han introducido nuevos ilícitos: obtención, tráfico o trasplante ilícito de órganos humanos, acoso laboral, acoso inmobiliario, y se reforman los delitos contra la ordenación del territorio incorporando el urbanismo como objeto de tutela y otorgando un especial tratamiento al delito de prevaricación urbanística. Se han separado los delitos de trata de seres humanos e inmigración clandestina. Se ha elevado la protección penal de los animales domésticos, se incrementa la proporcionalidad de la respuesta en los delitos contra la seguridad vial, y se incrementa la protección del tipo de falsedad documental para incluir los documentos de identidad y tarjetas de crédito. También se acomete una reforma profunda de la tipificación de conductas terroristas incluyendo entre ellas la propia formación, integración o participación en organizaciones o grupos terroristas, al tiempo que se incorporan algunas novedades que dan cumplimiento a las obligaciones legislativas derivadas al tiempo que se sale al paso de la insuficiencia, acreditada jurisprudencialmente, del tipo de asociación ilícita.

Parte del trabajo legislativo de la Comisión de Justicia ha sido abordar gradualmente la ya inaplazable reforma de la justicia. En este

sentido, debe mencionarse en primer lugar la ley de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial, ley 13/2009. Se trata, en síntesis, de que los Jueces y Magistrados dediquen todos sus esfuerzos a las funciones que les vienen encomendadas por la Constitución: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Para ello es preciso descargarles de todas aquellas tareas no vinculadas estrictamente a las funciones constitucionales que se acaban de señalar, y por ello se atribuyen a otros funcionarios, integrantes del Cuerpo Superior Jurídico de Secretarios judiciales, aquellas responsabilidades y funciones que no tienen carácter jurisdiccional y, por otra parte, se establecen sistemas de organización del trabajo de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia. Para el reforzamiento de las garantías del justiciable se introduce la grabación de las vistas de modo generalizado, tal y como se había anticipado en la ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. También se han acometido una serie de modificaciones relativas a la modernización tecnológica de la Administración de Justicia: así, por ejemplo, se introduce la posibilidad de que la publicidad en los boletines oficiales sea sustituida, en los términos que reglamentariamente se deter-

minen, por la utilización de medios telemáticos, informáticos o electrónicos.

Su Ley Orgánica 1/2009, mediante la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, une la intención de mejorar la conciliación de la vida familiar y laboral para los miembros de la Carrera Judicial. Pero también el legislador orgánico aprovecha esta ocasión para, en cumplimiento del mandato emanado del Congreso de los Diputados, mediante Resolución aprobada el día 19 de mayo de 2009 con motivo del Debate del estado de la Nación, modificar el tratamiento de lo que ha venido en llamarse la «jurisdicción universal», que debe entenderse en el sentido de que los Tribunales españoles sólo podrán conocer de este tipo de delitos cuando los presuntos responsables se encuentran en España o existan víctimas de nacionalidad española, o constatarse algún vínculo de conexión relevante con España y, en todo caso, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, que en otro país competente o en el seno de un Tribunal internacional no se haya iniciado procedimiento que suponga una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles.

Junto con la reforma de la Justicia, esta Comisión ha acometido también la última reforma del Estatu-

to Orgánico del Ministerio Fiscal, que se ha llevado a cabo por ley 24/2007, buscando una mayor eficacia conforme a un criterio de especialización y de reordenación de su modelo de implantación geográfica. Destaca la implantación, en la Fiscalía General del Estado, del Fiscal contra la violencia sobre la mujer y del Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales. Se ordena, asimismo, la existencia de Fiscales de Sala especialistas en materia de protección y reforma de menores, y permite la creación de otros Fiscales de Sala especialistas. Se crean las Fiscalías de las comunidades autónomas, cuya sede es el Tribunal Superior de Justicia respectivo.

Industria, turismo y comercio

Se han acometido reformas importantes del sector audiovisual. La ley 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, que ha sido revisada por la ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. En los últimos años la comunicación audiovisual se ha basado en la explotación tra-

dicional de la radio y televisión analógica condicionada por la escasez de espectro radioeléctrico y, por tanto, por una oferta pública y privada reducida y con un modelo de explotación muy asentado pero comercialmente poco sostenible. La tecnología digital viene a romper con este modelo, pero también irrumpe Internet como competidora de contenidos. La ley que incorpora la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, pretende compendiar la normativa vigente aún válida, actualizarla y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal. Y todo ello con la misión de dar seguridad jurídica a la industria y posibilitar la creación de grupos empresariales audiovisuales con capacidad de competir en el mercado europeo y la apertura regulada de nuevos modelos de negocio como son la TDT de pago, la Alta Definición y la TV en Movilidad; todo ello garantizando el pluralismo y la protección de los derechos ciudadanos y la transparencia y competencia en un contexto de convivencia del sector público con el privado y de liberalización de la actividad audiovisual. También debe entenderse esta norma en conexión con la ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, complementada con la ley de Financiación de la Corporación RTVE, citadas anteriormente en el

análisis de la Comisión Constitucional. La crisis económica de 2008 ha repercutido seriamente en la sostenibilidad del sector audiovisual, y por ello se produjo la conversión en ley 7/2009, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones el Real Decreto-ley 1/2009, para la sostenibilidad financiera de las empresas que prestan servicio de Televisión, y para garantizar la cobertura en la fase de transición a la Televisión Digital Terrestre.

Especial esfuerzo se ha hecho en el ámbito de la energía para incorporar el ordenamiento de la Unión Europea, en particular debe destacarse la ley 25/2009 por la que se modifica la ley 34/1998 del sector de los hidrocarburos, y por la que se modifica la ley 54/1997 del sector eléctrico, para trasponer sendas directivas que contenían normas comunes sobre el mercado interior del gas y la electricidad.

Destacable es también la ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, que modifica la ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, y la ley 59/2003, de firma electrónica.

Y finalmente merece mención la ley 11/2010, de 28 de junio, de re-

forma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española.

Interior

Una de las reformas de mayor repercusión ha sido sin duda la ley 17/2005, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Se pretende con esta ley establecer un sistema que, incidiendo sobre las autorizaciones administrativas para conducir, sea la combinación de dos elementos: su carácter reeducador, mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multirreincidentes, cuya superación, junto al cumplimiento de otros requisitos y pruebas que se establecen, permitirá la recuperación parcial o total del capital de puntos; y su efecto punitivo consistente en la disminución o pérdida del crédito en puntos con que cuenta un conductor. La ley de tráfico de 1990 se modifica para crear el Centro de Tratamiento de Denuncias automatizadas.

En esta IX Legislatura se han aprobado en la Comisión de Interior otras iniciativas destacables, como la que supone una profundización de las competencias de la Unión

Europea en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia: la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros (ley 31/2010 y su orgánica complementaria). También la ley 12/2009, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria, que supone la acogida en nuestro ordenamiento de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, que arranca del Tratado de Amsterdam (1997). Importante es en ella el lugar destacado que se concede a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Otra novedad es la introducción de un marco legal para la adopción de programas de reasentamiento, en solidaridad con la Comunidad Internacional en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados. Finalmente, reseñar la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y la Ley Orgánica 4/2010, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

Medio ambiente, medio rural y marino

Destacables son: la ley 32/2007, para el cuidado de los animales,

en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, para incorporar al derecho español la normativa comunitaria existente; la ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que crea el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y los consiguientes mecanismos de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades autónomas como es la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, órgano consultivo y de cooperación que viene a añadirse al mecanismo de coordinación que proporciona la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Particularmente debe resaltarse por la importancia de su objeto la ley 11/2005, por la que se modifica la ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, plan que incluía las previsiones ligadas a las transferencias de agua entre el Bajo Ebro y las cuencas hidrológicas internas de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur. La ley supone en primer lugar la derogación de los preceptos que regulan dicho trasvase y la aprobación del desarrollo de proyectos urgentes y prioritarios que redunden en una mejora de la disponibilidad de recursos en las cuencas mediterráneas. De otra parte, se incorporan determinadas reformas a la ley de Aguas,

entre las que cabe destacar: la demanialización total de las aguas desaladas; medidas de racionalización en la toma de decisiones sobre nuevas obras de interés general, a través de un estudio previo de sus costes económicos y ambientales.

En materia de contaminación atmosférica destacan la ley 40/2010, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono traspone una Directiva de 2009 en orden a cumplir con el compromiso adoptado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en 2007 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto al año base, año 2020, estableciendo una base jurídica para el almacenamiento geológico de dióxido de carbono, en condiciones seguras para el medioambiente, para contribuir a la lucha contra el cambio climático, y añadiendo previsiones puntuales en relación con la captura y el transporte, actividades ambas reguladas como actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión si se produjesen fugas en la realización de las mismas, regulado en la ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que incorpora a su vez una Directiva de 2003, fruto del compromiso de la Unión Europea de que sus Estados miem-

bros puedan cumplir con el compromiso adquirido en el Protocolo de Kyoto en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el 30 de mayo de 2002.

También son reseñables el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, y la ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Sanidad

Una de las leyes de mayor incidencia en la opinión pública ha sido la ley 28/2005, en la que se contemplan medidas sanitarias frente al tabaquismo y se regulan la venta, suministro, consumo y publicidad de los productos del tabaco. En cuanto a las limitaciones sobre el consumo, la ley parte de la distinción entre lugares donde se establece la prohibición total de fumar y lugares donde se prohíbe fumar pero se permite la habilitación de zonas para fumar, siempre que se cumplan determinados requisitos, tales como una señalización adecuada, la separación física del resto de las dependencias y la dotación de sistemas de ventilación independiente. Esta restricción, que fue uno de los

aspectos de mayor repercusión en la opinión pública, ha adquirido mayor profundidad durante la presente legislatura mediante ley 42/2010, que amplía la prohibición de fumar en espacios públicos cerrados y colectivos, para beneficiar especialmente a menores, grupo especialmente sensible de población que está expuesto al humo del tabaco en los lugares públicos cerrados y a los trabajadores del sector de la hostelería. La modificación de la «ley antitabaco» responde a todo ello, y se sitúa en la línea seguida en materia de prevención y control del tabaquismo por la Unión Europea, con una estrategia concreta de la Comisión Europea, cuyo objetivo es ampliar la prohibición de fumar en espacios cerrados en todos los Estados miembros en 2012.

Otra de las más comentadas leyes en materia sanitaria, aunque tramitada por la Comisión de Igualdad (correspondiente al desaparecido Ministerio de Igualdad), es la Ley Orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. Esta ley transforma el sistema de indicaciones o causas tasadas en las cuales el aborto no era considerado ilícito penal, por el «sistema de plazo», pudiéndose obtener el aborto a petición libre de la mujer durante las catorce primeras semanas de gestación,

sin necesidad de acreditar una causa explícita, eso sí, cumpliendo con la obligación de información previa sobre derechos, prestaciones y ayudas públicas a la maternidad, y un plazo de espera de tres días desde que la gestante es informada. Uno de los aspectos más polémicos ha sido el que la petición de aborto pueden formalizarla menores de edad: en el caso de las mujeres de 16 y 17 años, el consentimiento para la interrupción voluntaria del embarazo les corresponde, de acuerdo con el régimen general aplicable a las mujeres mayores de edad, exclusivamente a ellas. Al menos uno de los representantes legales, padre o madre, personas con patria potestad o tutores de las mujeres comprendidas en esas edades deberá ser informado de la decisión de la mujer, aunque se prescindirá de esta información cuando la menor alegue fundadamente que esto le provocará un conflicto grave, manifestado en el peligro cierto de violencia intrafamiliar, amenazas, coacciones, malos tratos, o se produzca una situación de desarraigo o desamparo. También es posible el aborto antes de las veintidós primeras semanas de gestación por riesgo de anomalías en el feto incompatibles con la vida o grave riesgo para la vida o la salud de la mujer embarazada.

Es igualmente destacable la ley 14/2006, sobre técnicas de reproducción humana asistida. La nueva ley, que sustituye a la de 2003, es más amplia en la enumeración de técnicas que, según el estado de la ciencia y la práctica clínica, pueden realizarse hoy día y habilita al Gobierno para actualizar, previo informe de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, la lista de técnicas autorizadas. El diagnóstico genético preimplantacional abre nuevas vías en la prevención de enfermedades genéticas que en la actualidad carecen de tratamiento y a la posibilidad de seleccionar preembriones para que puedan servir de ayuda para salvar la vida del familiar enfermo. Además del Registro de donantes de gametos y preembriones con fines de reproducción humana, ya previsto en la primera ley de reproducción asistida, ley 35/1988, se crea el Registro de actividad de los centros de reproducción asistida, quedando constancia del número de preembriones que se conserven en cada centro o servicio de reproducción asistida, y se elimina la obligación establecida en la ley anterior de enviar los preembriones sobrantes al Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa. Por último, la ley elimina las diferencias en la consideración de los preembri-

nes que se encontrasen conservados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 45/2003, y los que pudieran generarse posteriormente, en cuanto a sus destinos posibles, siempre supeditados a la voluntad de los progenitores y, en el caso de la investigación, a condiciones estrictas de autorización, seguimiento y control por parte de las autoridades sanitarias correspondientes. Se eliminan los límites que se establecieron en la ley 45/2003, para la generación de ovocitos en cada ciclo reproductivo, límites que deberán derivar de manera exclusiva de indicaciones clínicas. Lo dispuesto en esta ley debe entenderse en conexión con la 14/2007, de investigación biomédica, que prohíbe explícitamente la constitución de preembriones y embriones humanos exclusivamente con fines de experimentación, pero permite la utilización de cualquier técnica de obtención de células troncales embrionarias humanas con fines terapéuticos o de investigación que no comporte la creación de un preembrión o de un embrión exclusivamente con este fin. Respecto a la utilización de embriones supernumerarios el régimen legal que dispone la ley 14/2006, sobre técnicas de reproducción humana asistida, prohíbe expresamente la llamada clonación humana reproductiva.

La ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios articula un sistema de promoción en especial de los llamados medicamentos «genéricos». El título dedicado a la financiación pública de los medicamentos regula el régimen de fijación y revisión de precios industriales y de márgenes de distribución y dispensación, incorporando, como criterio para la fijación de precio, la valoración de la utilidad terapéutica del medicamento y el grado de innovación, consecuencia de la aplicación efectiva del principio de financiación selectiva de medicamentos, principio que debe inspirar la incorporación de todo medicamento al Sistema Nacional de Salud. La ley 28/2009 ha modificado esta ley para contemplar la participación en la prescripción de determinados medicamentos y productos sanitarios de otros profesionales como son los enfermeros y podólogos, por el interés para el sistema sanitario de su participación en programas de seguimiento de determinados tratamientos.

En el sector de la discapacidad, por mandato de la disposición final undécima de la ley 51/2003, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad se promulgó la ley 49/2007, por la que se establece el régimen de in-

fracciones y sanciones en esta materia. La ley 27/2007, de Signos, reconoce las lenguas de signos españolas y regula los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. Importante esfuerzo de protección a la discapacidad se opera igualmente por ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, pero ésta fue objeto de discusión en la Comisión de Trabajo cuya exposición se aborda a continuación.

Trabajo

Una de las leyes en las que destaca la labor de esta Comisión es la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, protección integral y multidisciplinar, desde el ámbito de la educación, el ámbito laboral y funcional, la protección de la Seguridad Social, y la correspondiente reforma penal para incluir, dentro de los tipos agravados de lesiones, uno específico que incremente la sanción penal cuando la lesión se produzca contra quien sea o haya sido la esposa del autor, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia. También se

castigan como delito las coacciones leves y las amenazas leves de cualquier clase cometidas contra las mujeres.

También se tramitó en esta Comisión la ley 40/2006, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que constituye el marco básico para la protección de los emigrantes españoles, la cooperación entre Administraciones públicas, con los agentes sociales y con las organizaciones y asociaciones de emigrantes, exiliados y retornados. En cumplimiento del artículo 42 de la Constitución, quiere establecer una política integral de emigración y de retorno para salvaguardar los derechos económicos y sociales de los emigrantes, de los exiliados y de los descendientes de ambos, y para facilitar la integración social y laboral de los retornados, cuya regulación básica se establece en el Estatuto.

Resonancia ha tenido y sigue teniendo por lo complejo de su financiación la ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que despliega sus efectos no sólo sobre el colectivo de discapacitados, sino también fundamentalmente sobre el de personas mayores. La ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Adminis-

tración General del Estado; un segundo nivel de protección, constituido en régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la ley, y un tercer nivel que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar, si así lo estiman oportuno. La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales. Se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones. En el nivel institucional se integra la colaboración, asimismo del Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social. Por último, se regulan las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia. Las modificaciones incluyen sectores normativos como la ley de Seguridad Social, la ley del Im-

puesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en la normativa sobre discapacidad, gran invalidez y necesidad de ayuda de tercera persona, y se prevén las modificaciones necesarias para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia. La disposición transitoria primera regula la participación financiera del Estado en la puesta en marcha del Sistema en un período transitorio hasta el año 2015, de acuerdo con las previsiones del calendario de aplicación de la ley que se contiene en la disposición final primera, y cuyo cumplimiento está resultando polémico.

La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (3/2007), conocida popularmente como «ley de igualdad», posee un carácter transversal: la violencia de género, la discriminación salarial o en materia de pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, es hoy todavía una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos. Así, esta ley modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Ley Orgánica del

Poder Judicial, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, ley de Enjuiciamiento Civil, ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ley General de Sanidad, Estatuto de los Trabajadores, ley de Prevención de Riesgos Laborales, ley de Procedimiento Laboral, ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, ley General de la Seguridad Social, la correspondiente reforma de la Función Pública, la ley de Sociedades Anónimas, o la de protección del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, entre otras.

En el ámbito de las modificaciones operadas en la regulación del mercado laboral, debe destacarse que la crisis financiera y económica de origen internacional que se ha desarrollado desde principios de 2008 y su impacto en el empleo se ha traducido en la necesidad de reformar el Estatuto de los Trabajadores, reforma operada en un primer momento por Real Decreto ley 10/2010, posteriormente ley 35/2010, de reforma laboral, dirigida a reducir la dualidad del mercado laboral, restringir el uso injustificado de la contratación temporal y favorecer una utilización más extensa de la contratación indefinida. Se reducen las cantidades a abonar por las empresas en caso de extinción del contrato de trabajo mediante la asunción transitoria por el Fondo

de Garantía Salarial de una parte de las indemnizaciones, medida que se aplicará exclusivamente a las extinciones por causas objetivas o técnicas, sean individuales o colectivas, excluyendo a los despidos de carácter disciplinario, y que quiere ser coyuntural y de transición hacia un modelo de capitalización individual. Se da una nueva redacción a las causas del despido por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que establece el Estatuto de los Trabajadores. Se incorporan diversas medidas que pretenden potenciar los instrumentos de flexibilidad, favoreciendo la adaptabilidad de las condiciones de trabajo a las circunstancias de la producción, bajo la consideración general de que dichos instrumentos constituyen una alternativa positiva frente a medidas de flexibilidad externa que implican un ajuste en el volumen de empleo. Junto a lo anterior, incluye modificaciones en el ámbito laboral y de protección social que persiguen fomentar la adopción por el empresario de medidas de reducción del tiempo de trabajo (sea a través de la suspensión del contrato de trabajo, sea mediante la reducción de la jornada en sentido estricto). En este sentido, se introduce la medida de reducción temporal de jornada y se amplían los incentivos para trabajadores y empresa-

rios vinculados a la utilización de esta medida y consistentes, respectivamente, en la reposición de las prestaciones de desempleo y en las bonificaciones de las cotizaciones empresariales, se mejora la política de bonificaciones a la contratación indefinida, y en mayor medida si se contrata a mujeres. Se mantienen en su regulación actual las bonificaciones dirigidas a personas con discapacidad, constitución inicial de trabajadores autónomos, empresas de inserción, víctimas de violencia de género y, en particular, las que tienen como finalidad mantener la situación de actividad de los trabajadores mayores de 59 años. Respecto del objetivo específico de elevar las oportunidades de empleo de los jóvenes, se introducen mejoras sustanciales en la regulación de los contratos para la formación. Se regula legalmente la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro y se introducen varias modificaciones en la legislación relativa a las empresas de trabajo temporal que suponen la incorporación a nuestro Derecho de la Directiva de 2008.

La protección frente a la pérdida del empleo se instrumenta en normas como la ley 14/2009, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (procedente del Real Decreto-Ley 10/2009), ley

27/2009, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (procedente del Real Decreto-Ley 2/2009), o la ley 32/2010, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Finalmente merece mención la ley 5/2011, de Economía Social. El objetivo básico de la ley es configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga su reconocimiento y su mejor visibilidad. Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior. Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, previo infor-

me del Consejo para el Fomento de la Economía Social, en coordinación con las Comunidades Autónomas.

Por último, un apunte sobre el Pacto de Toledo. Desde que se aprobara este Pacto de Toledo en 1995, en diversas legislaturas se han constituido ponencias y comisiones para su seguimiento y evaluación. Así ha ocurrido también en las Legislaturas VIII y IX, y su informe ha sido aprobado en esta última. De este informe se desprenden importantes conclusiones, entre otras, que es necesario separar las fuentes de financiación de la Seguridad Social, el mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones, y una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador. Uno de los puntos más polémicos, en relación con la edad de jubilación: la prolongación de la vida laboral de los ciudadanos es un objetivo necesario y deseable y teniendo en cuenta la evolución de la expectativa de vida después de los 65 años, la Comisión estima que es amplio el conjunto de medidas que se podrían adoptar para incrementar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. La jubilación anticipada debería reservarse a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, volunta-

riamente, opten por acogerse a ella. La Comisión valora el esfuerzo que se ha realizado –desde que se acordó el Pacto de Toledo– en orden a incrementar los principios de solidaridad y de garantía de suficiencia, al tiempo que considera que tales principios han de seguir reforzándose siempre que las posibilidades económicas lo permitan. Las mejoras que se establezcan para hacer efectivo el principio de suficiencia económica de las prestaciones deberán financiarse básicamente con cargo a la imposición general, como expresión de la solidaridad social y se defiende la revisión del conjunto de las prestaciones del sistema para adaptar aquellas que han podido perder su eficacia protectora (seguro escolar, auxilio por defunción, incapacidad permanente, etc.).

Asimismo, sería necesaria una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, para mejorar su cobertura, establecer con más claridad sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección. Se sigue valorando positivamente que la protección social voluntaria mediante sistemas complementarios. Se abordan otras importantes cuestiones en relación con la protección social de mujeres, de inmigrantes, de discapacitados, en las que no es posible dar cumplida referencia dada la forzosa brevedad de esta crónica.

Termina aquí la misma. Queda ahora abierta la puerta al análisis desde las diferentes sensibilidades en relación con esta crónica de la actividad normativo-parlamentaria durante las VIII y IX Legislaturas. ■