

1. NORMAS DEL ESTADO CON RANGO DE LEY

Francesc de Carreras

En esta parte del Informe efectuaremos un breve comentario respecto de las vertientes de las leyes, o normas con rango de ley, del Estado, con relevancia autonómica, advirtiendo que omitiremos aquellos aspectos de su contenido que se refieran a hacienda y finanzas, régimen local, derecho europeo y normativa que contenga elementos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, aspectos todos ellos que son analizados en este mismo apartado por otros colaboradores.

A) Una primera aproximación

Un primer aspecto del que hay que partir es la escasa actividad legislativa del año 1989 debido a la disolución de las Cortes Generales a primeros de septiembre que redujo el tiempo legislativo a seis meses. Esa escasa actividad permite, sin embargo, plantear determinados problemas, que vienen a confirmar tendencias anteriores, respecto a la construcción del Estado de las Autonomías.

El volumen de la legislación estatal que hace referencia a las CCAA puede ser desglosado de la siguiente manera:

a) LEYES ORGÁNICAS

En lo referente a las tres leyes orgánicas aprobadas hay que subrayar la LO 1/1989 de 13 de abril que modifica la LOFCA y que es una simple repercusión de la Ley 8/1989, de la misma fecha, de régimen jurídico de las tasas y precios públicos, en tanto las tasas y precios públicos pueden constituir recursos financieros de las CCAA.

Las dos restantes leyes orgánicas, la LO 2/1989, procesal militar, y la LO 3/1989, de actualización del Código Penal, regulan aspectos que, obviamente, no son de posible competencia autonómica. Sin embargo, hay que hacer notar que en la ley procesal militar (artículo 172) se exige a los Presidentes de las CCAA de concurrir a la sede del juzgado o tribunal para prestar declaración, debiendo hacerlo por escrito. No obstante, en la larga lista de cargos exentos que contempla dicho artículo, los Presidentes son los únicos pertenecientes a las CCAA. La no exención, como mínimo, de los Consejeros y diputados autonómicos, pone de manifiesto una situación de desigualdad no justificada respecto de las autoridades estatales. De todas maneras, dicha exención es un avance respecto del artículo 412 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que, en una regulación similar, no contempla, entre otras, las peculiaridades de la actual organización territorial del Estado.

Dejando de lado este precepto que parece poco respetuoso con la ordenación autonómica, hay que poner de relieve que desde el punto de vista de relación entre ordenamientos, las leyes orgánicas promulgadas no ofrecen problemas, quizás por la nitidez competencial de la ley modificativa de la LOFCA y la gran dificultad que las leyes procesal militar y de modificación del Código Penal conlleven problemas competenciales.

b) LEYES ORDINARIAS

Unas consideraciones cuantitativas nos harán llegar a la conclusión que las materias relacionadas con las competencias autonómicas tienen una gran relevancia en la legislación estatal. Un primer dato puede desorientar: de las veinte leyes aprobadas sólo seis regulan materias con incidencia autonómica. Ahondando un poco en esta legislación podemos ofrecer los siguientes bloques materiales:

— Cuatro de estas leyes son normas de autorización al Gobierno en materias relacionadas con la política exterior y la cooperación económica internacional: Ley 1/1989, de 12 de enero, sobre la participación de España en la Octava Ampliación de Recursos de la Asociación Internacional de Fomento; Ley 2/1989, también de 12 de enero, de participación de España en los aumentos selectivo y general del capital social del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Ley 5/1989, de 3 de abril, que autoriza la suscripción por España de acciones correspondientes al aumento de capital del Banco Africano de Desarrollo; Ley 6/1989, de 3 de abril, que autoriza la contribución de España a la Cuarta Reposición de los Recursos del Fondo Asiático de Desarrollo.

— Otras cuatro son leyes-medida o de tipo financiero y tributario de carácter interno: Ley 9/1989, de 5 de mayo, por la que se crea la Universidad Carlos III de Madrid; Ley 10/1989, de 9 de mayo, sobre concesión de dos créditos extraordinarios para completar la aportación del Estado a la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE); Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación de las normas reguladoras del impuesto sobre la renta y extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas.

— Seis son leyes generales sobre materias en las cuales el Estado tiene competencia exclusiva: Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases del Procedimiento Laboral; Ley 14/1989 de modificación de los artículos 979 y 984 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; Ley 15/1989, de 29 de mayo, de modificación de varios artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil; Ley 17/1989, de 19 de julio, de Régimen del Personal Militar Profesional; Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico y Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial; Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial del Código de Comercio y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la CEE en materia de Sociedades.

— Otras seis son leyes sobre materias en las cuales o comparten competencias el Estado y las Comunidades Autónomas o pueden incidir las competencias de aquel en éstas: Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a 16 semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas

para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo; Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestre; Ley 8/1989, de 13 de abril, de régimen jurídico de las tasas y precios públicos; Ley 12/1989, de 12 de mayo, de la función estadística pública; Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito; Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia.

Por tanto, de las leyes estatales de carácter interno y sustantivo puede decirse que la mitad afecta a las —todas o algunas— CCAA, lo cual puede ser un índice de la amplitud de sus competencias legislativas. Además, un examen de las leyes que afectan a las CCAA nos muestra que son más innovadoras del sector del ordenamiento que regulan que las leyes estatales sobre materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva.

c) OTRAS NORMAS CON RANGO DE LEY

Los decretos-leyes son normas que dado el límite establecido en el artículo 86 CE —no afectación del régimen de las Comunidades Autónomas— difícilmente —sólo en su patología— podrán incidir en materias autonómicas y ser, por tanto, a nuestros efectos, objeto de atención. No obstante, dos de los seis Reales Decretos-ley de 1989, hacen referencia a las CCAA.

El Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social en materia de Seguridad Social y funcionarios públicos, establece en su disposición adicional tercera, apartado dos, los mecanismos de financiación del coste —a cargo del Estado— de las medidas sociales establecidas en el Real Decreto-ley, en el caso de que estas fueran adoptadas también por Comunidades Autónomas competentes en dichas materias.

El Real Decreto-ley 6/1989, de 1 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por lluvias torrenciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece un conjunto de medidas a tomar por la Administración estatal, sin perjuicio de las competencias de las CCAA (sic) y en coordinación con las mismas (sic). Además de la confusión que introduce el indicar en el preámbulo que las medidas se toman por las lluvias caídas en Andalucía y referirse luego a Comunidades Autónomas en plural, el RD-ley toma tal cúmulo de medidas de diverso orden que, aún con la cláusula habitual de «sin perjuicio», resulta difícil que sean compatibles con el normal ejercicio de las competencias autonómicas. Tendría interés el estudio pormenorizado de tal Decreto-ley y, por consiguiente, el más general de establecer las medidas a adoptar en catástrofes similares.

El Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de sociedades anónimas, al amparo de la disposición final primera de la ley 19/1989, de 25 de julio, no ofrece ningún interés desde el punto de vista autonómico.

B) La delimitación funcional y material

De las leyes estatales cuyo contenido regula una materia compartida entre el Estado y las CCAA destacan, a nuestro parecer, dos grandes temas: el ámbito funcional de la legislación básica y el ámbito material de las competencias, temas ambos que en ocasiones se yuxtaponen y solapan, potenciándose en estos casos su capacidad de distorsionar la normativa que regula la distribución competencial.

a) LEGISLACIÓN BÁSICA

De las seis leyes que consideramos, tres contienen legislación básica: la 3/1989, la 4/1989, la 13/1989.

La primera no ofrece problemas competenciales en la medida que modifica el Estatuto de los Trabajadores, la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública y la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, regulando determinados derechos o situaciones jurídicas de trabajadores y funcionarios, que tienen apoyo competencial en las competencias exclusivas estatales de tipo legislativo en materia laboral (149.1.7 CE) o bien en las competencias de bases, también estatales, del régimen estatutario de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

Más significativas son las otras dos: la de conservación de los espacios naturales protegidos y de la fauna y flora silvestre y la que regula las cooperativas de crédito. Las dos son ejemplos de los efectos perversos que produce la yuxtaposición de la expansión funcional de las bases con la expansión material de la competencia. En efecto, en el primer caso, con el sólo apoyo del título competencial estatal de bases de protección del medio ambiente (149.1.23 CE), se regula la protección de determinados recursos naturales y, en especial, la flora y fauna silvestre. Todo ello con un sentido expansivo de las bases que llega, por ejemplo, en el artículo 8.1, a habilitar al Gobierno para que reglamentariamente apruebe «directrices para la ordenación de los recursos naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los planes de ordenación de los recursos naturales que aprueben las Comunidades Autónomas»; añadiendo en el apartado 2 de dicho artículo: «es objeto de las directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido con la presente ley». En contra, por tanto, de lo que mantiene la mayoría de la doctrina y la misma jurisprudencia del TC, la ley remite al reglamento para que establezca bases.

La Ley 13/1989, sobre cooperativas de crédito, ofrece una problemática parecida respecto al solapamiento de la expansión competencial.

b) ÁMBITO MATERIAL DE LAS COMPETENCIAS

Más frecuente todavía es el desbordamiento del ámbito material de las competencias. Ya veíamos como ello se produce en la Ley de espacios

naturales. Pero todavía tiene un carácter más acentuado en la Ley de cooperativas de crédito y la Ley de defensa de la competencia. En el caso de la primera, el título competencial de cooperativas llega a desaparecer regulándose dichas instituciones en virtud del título competencial reservado al Estado en el 149.1.11 CE: bases de la ordenación del crédito. Bases que otorgan al Estado actos ejecutivos de autorización, por ejemplo (véase artículo 5.1). Igualmente expansivo es el título competencial (artículo 38 CE) en virtud del cual se elabora la ley de defensa de la competencia.

2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Joaquín Tornos

A) Valoración general

La normativa de rango inferior a la ley aprobada por el Gobierno y la Administración del Estado que afecta a las Comunidades Autónomas, alcanza un total aproximado de 125 disposiciones. De este importante número de normas pueden descataarse, en su conjunto, los siguientes datos:

1.º Tan sólo en un caso se trata de un Reglamento ejecutivo (en el sentido estricto del término, como Real Decreto que lleva a cabo el desarrollo completo de una ley). En otros tres supuestos encontramos Reglamentos de desarrollo parcial de textos normativos. En los restantes casos, se trata de Reales Decretos con una vinculación a la ley de cobertura mucho más difusa, o bien de Ordenes ministeriales y Resoluciones.

El Reglamento ejecutivo (en sentido estricto) es el Real Decreto 1471/1989 de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas.

Los otros tres Reales Decretos de desarrollo parcial son el R.D. 515/1989 de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa o arrendamiento de viviendas (desarrollo parcial Ley 26/1984 de 19 de julio, general para la Defensa de Consumidores y usuarios); R.D. 582/1989 de 19 de mayo, Reglamento de bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema español de bibliotecas (desarrollo Dist. trans. 2ª y final 1ª de la Ley 16/1985 de 25 de junio); R.D. 585/1989, de 26 de mayo, de desarrollo de la Ley 7/1986 de 24 de enero en materia de Cartografía catastral.

2.º El segundo gran tema a destacar es que la mayor parte de normas que inciden sobre las Comunidades Autónomas hacen referencia a un mismo tema: regulación del procedimiento para la obtención de ayudas económicas provenientes del Estado o de la CE.

3.º En tercer lugar, y directamente relacionado con lo anterior, destaca la gran cantidad de normas estatales que de una u otra forma son desarrollo o aplicación interna de Reglamentos y Directivas comunitarias. En la mayoría de supuestos son normas que contienen la determinación del cauce para acceder a ayudas comunitarias.

4.º En cuarto lugar debe destacarse la gran cantidad de mecanismos de colaboración, de diverso signo, que se crean en las normas examinadas. También de nuevo, en este caso, la mayor parte de las fórmulas de colaboración se vinculan a reglas que articulan la distribución de subvenciones estatales o de la CEE, determinando la intervención de la Comunidad Autónoma en la gestión del proceso subvencional.

5.º En quinto lugar, debe mencionarse que se mantiene un nivel aún elevado de transferencias de servicios, destacando como singularidad los traspasos vinculados a la L.O. 5/1987 de Transportes.

6.º En una ocasión se hace expresa mención del carácter básico de la disposición.

B) Reglamentos ejecutivos

La norma que destaca es, sin duda, el R.D. 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas. Tanto esta disposición como el R.D. 515/1989, en materia de protección de Consumidores, ponen de relieve la complejidad de nuestro sistema ordinamental.

En relación al R.D. 1471/1989, debe señalarse que el mismo se aprueba en virtud de lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley de Costas, como «Reglamento general para su desarrollo y ejecución». Por tanto, las dudas que en su día se plantearon en torno a la validez de la Ley de Costas, tanto por aspectos sustantivos como por cuestiones competenciales, se reproducirán en relación al Reglamento.

Este hecho suscita en primer lugar una cuestión directamente vinculada a un problema de técnica legislativa: ¿es correcto y aconsejable mantener la reproducción de textos legales estatales en normas de desarrollo, ya se trate de reglamentos estatales o de normas autonómicas? Desde un punto de vista de claridad normativa, la respuesta debe ser afirmativa, pues en caso contrario nos encontraríamos con textos de contenido parcial, con huecos allí donde se sitúa la ley estatal. Pero si se atiende a las consecuencias jurídicas de este proceder, la respuesta podría ser otra. En efecto, retomando el ejemplo que nos da el Reglamento de la Ley de Costas, nos encontramos con un texto de rango reglamentario que reproduce preceptos legales que han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional. ¿Significa ello que podrán ser impugnados y en su caso anulados por el Tribunal ordinario sin esperar a la resolución del Tribunal Constitucional? Ciertamente lo lógico es que llegado el caso el Tribunal Contencioso administrativo planteara la cuestión de inconstitucionalidad, pero en este caso se trataría sin duda de una cuestión de inconstitucionalidad algo singular. Otros problemas jurídicos podrían a su vez aparecer, como la posible o no impugnación indirecta de un acto en base a un precepto reglamentario que se limita a reproducir un texto legal. Mayores problemas puede suscitar la reproducción de textos legales estatales en normas autonómicas, pues el Parlamento autonómico o el Gobierno carece de competencia para regular la materia.

La solución es, pues, difícil, ya que a las razones de claridad en el redactado de un texto normativo se oponen otras de naturaleza jurídica sobre la titularidad de la competencia del órgano que aprueba la norma. Tal vez por ello nos inclinamos a sugerir que se siga precisamente el modelo del Reglamento de la Ley de Costas, norma ésta que precisa aquellos preceptos que han sido introducidos como mera reproducción del texto legal, sin que se asuma su autoría por el Gobierno, con lo que se destaca su diversa naturaleza.

En esta misma línea, pero para destacar ahora la complejidad en determinar el título material en el que basar la competencia estatal o autonómica para aprobar una disposición, puede citarse el R.D. 515/1989, de 21 de abril. Esta norma, según establece su disposición adicional segunda, será de aplicación supletoria respecto de las Comunidades Autónomas que estatutariamente hayan asumido la competencia plena sobre la defensa de los consumidores y usuarios, excepto los artículos 3, apartado 2, y 10, que tendrán plena vigencia en todo el Estado, en virtud de lo dispuesto en el 149.1.8 de la CE (legislación civil).

Se trata, pues, de una norma que regula la publicidad en la compraventa o arrendamiento de viviendas, pero que se legitima en la materia protección de consumidores y legislación civil. Los artículos relativos a la primera poseen valor supletorio de la norma autonómica, y los preceptos en materia de legislación civil son de aplicación general por ser competencia exclusiva del Estado. ¿Qué significado tiene, en este caso, «norma supletoria»? Si la Comunidad Autónoma X no quiso regular la protección del consumidor en la compraventa de viviendas ¿será aplicable esta norma estatal? y, por otro lado, ¿puede el Real Decreto afirmar su valor supletorio, o ésta es una naturaleza que deriva del 149.3 y reconocen o no los Tribunales?

C) Subvenciones, aplicación del derecho comunitario y colaboración

No corresponde examinar aquí la problemática específica de las subvenciones, ni de la normativa dictada en aplicación de derecho comunitario ni tampoco el análisis de las técnicas concretas de colaboración. Pero sí debe destacarse la importancia cuantitativa de estas normas, que además están interrelacionadas, es decir, la nota general es que una misma disposición que regula el procedimiento de asignación de ayudas está dictada en aplicación de una directiva comunitaria y contiene un mecanismo de colaboración.

Los datos cuantitativos son los siguientes:

- a) Normas que contienen referencia a un proceso subvencional— 28.
- b) Normas dictadas en aplicación de normativa Comunitaria— 32.
- c) Normas que contienen fórmulas de colaboración— 69.

El ejemplo típico nos lo puede ofrecer la Resolución de 12 de enero de 1989, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se determinan las normas de actuación y tramitación de solicitudes para la concesión de primas por abandono definitivo de plantaciones de viñedo durante las campañas 1988/89 a 1995/1996. Tratándose de regular el cauce para obtener una subvención, la norma se dicta en aplicación de los Reglamentos Comunitarios 1442/82 y 2729/88 y se establece que las solicitudes se tramitarán a través de los órganos de las Comunidades Autónomas (con un valor muy similar, entre otros, Orden 16 enero —lúpulo—; Resolución 9 enero —hembras lecheras—; Orden 14 de abril —carne vacuno—; Orden 9 mayo —cañamo y lino— etc...).

Las técnicas de colaboración son de contenido muy diverso. Lo más frecuente es comprobar como en las disposiciones que regulan el procedimiento de otorgamiento de subvenciones se reconoce un grado de intervención a la Comunidad Autónoma, ya sea actuando como mera ventanilla receptora de solicitudes o bien con un poder decisional mayor (por ejemplo, determinando las zonas de tratamiento obligatorio contra determinada plaga, dentro de las cuales podrán obtenerse ayudas).

En otras ocasiones, muchas menos, se prevén Convenios como en la Orden de 4 de abril de 1989 relativa al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y, en algún caso, se prevén fórmulas coordinadoras como en la Orden de 17 de marzo de 1989 en relación a la peste equina.

D) Reales Decretos de traspasos

Durante el año 1989 se ha mantenido un nivel importante de traspasos a Comunidades Autónomas, si se tiene en cuenta el tiempo transcurrido desde la aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía.

Los Reales Decretos han sido los siguientes:

Asturias (1), Castilla-León (2), Castilla-La Mancha (3), Cataluña (4), Extremadura (3), Galicia (6), Madrid (5), Murcia (2), La Rioja (1), Valencia (5), es decir, un total de 32, en relación a 10 Comunidades Autónomas. Las materias traspasadas no son de mayor peso específico, siendo los traspasos más generales los relativos a juventud y protección de menores.

Debe destacarse la existencia de otros Reales Decretos de traspasos, vinculados no a los Estatutos de Autonomía, sino a la L.O. 5/1987, de 30 de julio, en materia de transportes por carretera y cable (RRDD 23, 404, 411, 414, 471, 544, y 1076/1989, relativos a las CCAA de Castilla-La Mancha, Madrid, Extremadura, La Rioja, Castilla y León, Valencia y Cataluña).

En estos casos se sigue el mismo procedimiento formal que en los supuestos de traspasos de medios adscritos a competencias asumidas estatutariamente, si bien, en el apartado A, «Referencia a las normas constitucionales, estatutarias y legales en las que se ampara el traspaso», se contiene una clara referencia a la L.O. 5/1987 de 30 de julio. Referencia que se formula en los términos siguientes:

«La Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio (Boletín Oficial del Estado del 31), regula la delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y cable. Su artículo 18 dispone concretamente que por la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias se determinarán en la forma reglamentariamente establecida, los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las funciones delegadas.

Los medios personales, presupuestarios y patrimoniales, objeto de traspaso, serán aquellos correspondientes a la Administración Periférica del Estado que, hasta el momento de la delegación, estuvieran específicamente destinados a la gestión de los transportes terrestres por carretera y cable.

Los medios a traspasar son los que integran la totalidad de los servicios mencionados, ya que por mandato de la Ley deben quedar suprimidos todos los órganos periféricos de gestión específica del transporte terrestre, con la sola excepción de aquellos radicados en provincias limítrofes con Estados extranjeros, que sean necesarios para realizar las funciones administrativas que corresponden al Estado en relación con el transporte internacional.

Las funciones que asume la Comunidad Autónoma, las que se reserva la Administración del Estado y aquéllas en las que han de concurrir ambas Administraciones, son las que se especifican en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, antes citada».

E) Norma básica

El Real Decreto 1604/1989 de 19 de diciembre, por el que se incluye la peste equina dentro del grupo de enfermedades de declaración oficial en toda España, establece de forma precisa que poseen el carácter de norma básica los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7 a 20, 22, y 23. Se cumple así el requisito formal de la normativa básica en el sentido de seguridad jurídica, si bien se incumple en este caso la exigencia de que por regla general se contenga en una ley formal la determinación de los preceptos básicos.