

## NORMAS CON RANGO DE LEY

*Joaquín Tornos Mas*

### Valoración general

El año 1995 ha sido pródigo en producción legislativa con incidencia en las Comunidades Autónomas, habiéndose animado especialmente la actividad parlamentaria de producción normativa al final del año, ante la inminente disolución de las Cortes (algunos proyectos aprobados al finalizar el año no se publicaron, sin embargo, hasta 1996, razón por la que no se comentan en este Informe).

Como leyes de singular importancia cabe mencionar la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla por las leyes orgánicas 1 y 2 de 1995. Leyes cuyo comentario en esta obra exige una mínima justificación, pues como se dirá más adelante las leyes orgánicas aprueban Estatutos de Autonomía de dos ciudades, sin que pueda afirmarse que se constituyan dos nuevas Comunidades Autónomas. No obstante, ha parecido conveniente tratar en esta obra el régimen de Ceuta y Melilla, pues tampoco pueden identificarse sin más a dos Municipios del régimen general de la Ley de Bases 7/1985.

De entre la producción legislativa destaca la normativa en materia de telecomunicaciones, la confirmación de la desaparición de la competencia legislativa autonómica para la ordenación de sectores económicos específicos (Ley 19/1995, de modernización de las Explotaciones Agrarias), y la tendencia hacia una degradación en el tratamiento formal de la normativa básica que apunta la Ley de Contratos 13/1995, tendencia que parecen confirmar algunas leyes publicadas en 1996 (Ley orgánica 2/1996 Complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista).

### Leyes orgánicas

*Las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla.*

La organización territorial del Estado español se ha completado con la aprobación de las leyes orgánicas 1 y 2 de 1995. Hasta este momento coincidían una serie de problemas de orden político y jurídico de no fácil solución. Desde la perspectiva jurídica Ceuta y Melilla aparecían como dos Municipios no integrados en la estructura Provincial, con un régimen económico-fiscal especial, y mencionados directamente en la Constitución a través de su disposición transitoria quinta. Disposición que establece que "Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo

adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una Ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144”.

La solución final se ha alcanzado a través de la Leyes orgánicas 1 y 2 de 1995, Leyes que son fruto de un largo proceso en el que se trató en todo momento de conseguir un amplio consenso entre las partes implicadas (este proceso ha sido expuesto y valorado en el libro de HERNANDEZ LAFUENTE, *Estatuto de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Madrid, 1995).

Entrando en el contenido de ambas Leyes, que responden a una estructura idéntica, cabe destacar como dato más relevante el hecho de haberse optado por atribuir a Ceuta y Melilla la condición de Municipios con un régimen especial, régimen consagrado en un Estatuto de Autonomía.

Las opciones eran, jurídicamente, dos. Podía darse cauce a la previsión de la disposición transitoria quinta, y a partir de la decisión de los respectivos Ayuntamientos por mayoría absoluta, con autorización de las Cortes Generales, constituir a Ceuta y Melilla en Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 144 de la Constitución.

Frente a esta posibilidad, se ha estimado conforme a la Constitución recurrir al artículo 144.b) de la misma para otorgar un Estatuto de Autonomía a las ciudades de Ceuta y Melilla. De este modo se reconoce su singularidad y se completa el sistema de organización territorial, a la vez que se niega indirectamente el derecho de ambas ciudades a constituirse en Comunidad Autónoma. Se entiende así que la disposición adicional quinta reconoce un principio dispositivo, como derecho en su caso a la iniciativa para constituirse en Comunidad Autónoma, pero sin que ello comporte el derecho a ser Comunidad Autónoma.

Ceuta y Melilla se convierten de este modo en ciudades con un régimen especial, régimen fijado en una Ley orgánica del artículo 144 de la Constitución, que se denomina Estatuto de Autonomía.

El carácter local de las nuevas entidades se traduce en la falta de potestad legislativa, en la asunción de las competencias locales (art. 12.2 y 25) y en la aplicación del régimen jurídico de los entes locales (art. 30 y 31).

La singularidad del nuevo ente local se refleja en su régimen económico (art. 34 a 40 y disposiciones adicionales segunda y tercera), en su régimen organizativo, basado en la Asamblea (órgano representativo sin poder legislativo) el Presidente y el Consejo de Gobierno, y en su nivel competencial.

En cuanto a las competencias, además de las correspondientes al ente municipal y provincial según la legislación de Bases de Régimen Local, se contiene un listado de competencias propias de carácter normativo y ejecutivo. Listado que se asemeja a las listas materiales de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del 148 CE, pero que se diferencia sustancialmente de estos textos en cuanto a la definición de la competencia funcional. Así, en el artículo 21 se dice que la competencia de la ciudad comprende las facultades de administración, inspección y sanción, y el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria en los términos que establezca la legislación general del Estado. No existe, pues, un ámbito de competencia

normativa garantizado estatutariamente, pues el alcance de esta competencia vendrá fijado por la Ley estatal.

A este dato esencial se añadirá la falta de protección del ámbito competencial ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia, pues las ciudades de Ceuta y Melilla son, como dijimos, entes locales.

La ampliación competencial que se lleva a cabo en los artículos 21 y 22, con relación a las competencias ya asumidas en razón de la Ley de bases de régimen local, comportará el necesario proceso de trasposos, previsto en la disposición transitoria segunda, desarrollado en los RRD 1411 y 1412/1995, de 4 de agosto, y concretado en el caso de Melilla con un primer traspaso en materia de urbanismo.

*Un caso de utilización concreta de artículo 150.2 CE. La Ley orgánica 16/1995 de 27 de diciembre de 1995 de transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega*

La Ley orgánica 16/1995 pone en evidencia, a nuestro juicio, la utilidad del artículo 150.2 de la Constitución para corregir las disfuncionalidades propias del principio dispositivo. La asunción diferenciada de ámbitos competenciales es de hecho incompatible con el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto (sin perjuicio de las diferencias que pueden derivarse del "hecho diferencial", y que son de contenido más político que de funcionamiento administrativo).

Por esta razón, cuando se advierten las consecuencias de la existencia de diversos niveles de asunción competencial se procede a su corrección. Corrección que en un primer momento, por razones de mayor facilidad de tramitación, se encarga a una Ley orgánica del artículo 150.2, sin perjuicio de convertir ulteriormente el traspaso en una asunción de competencias propias a través de la reforma del Estatuto.

Este proceso de corrección del principio dispositivo, que había llevado a que Galicia no asumiera ciertas competencias que si tenían otras Comunidades Autónomas, se corrige a través del art. 150.2, instrumentándose el traspaso en términos idénticos al que se produjo con la Ley orgánica 9/1992 para otras Comunidades Autónomas. La Ley 16/1995 traspasa de esta forma competencias que poseía el Estado en virtud del art. 149.3, sin que la Ley orgánica rompa por tanto el techo del art. 149.1. Estamos ante una simple corrección de una disfuncionalidad en la asunción competencial por el Estatuto de 6 de abril de 1981, corrección que momentáneamente no requiere el trámite jurídico y políticamente más complejo de un reforma estatutaria.

En cuanto al contenido de la Ley se traspasan competencias exclusivas (Cooperativas y Mutuas no integradas en la Seguridad Social, Espectáculos Públicos, Transporte marítimo entre puntos o puertos de la Comunidad), competencias de desarrollo legislativo (Corporaciones de Derecho Público) y ejecutivas (Asociaciones).

*El artículo 141.1 de la Constitución y la modificación de los límites provinciales*

La Ley orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, tramitada a iniciativa de la Asamblea legislativa de la Generalidad Valenciana, permitió la modificación de los límites provinciales de Castellón y Valencia, la segregación del Municipio de Gátova de la primera provincia y su agregación a la segunda.

**Leyes ordinarias**

*Legislación en materia de telecomunicaciones*

Al término de la legislatura, se aprobaron tres leyes ordinarias en materia de telecomunicaciones, complementadas con la Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

Estas tres leyes (37/1995, de 12 de diciembre de Telecomunicaciones por Satélite, 41/1995, de 22 de diciembre de Televisión Local por ondas terrestres, y 42/1995, de 22 de diciembre de Telecomunicaciones por cable) se dictaron en ejercicio de las competencias estatales exclusivas sobre Telecomunicaciones, art. 149.1.21 CE, y básica sobre televisión y medios de comunicación social art. 149.1.27 CE. Dos de estas leyes, ambas de singular importancia, en particular la de Telecomunicaciones por cable, reconocen competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas. A ellas nos referimos a continuación:

A) Ley 41/1995, de 22 de diciembre de Televisión local por ondas terrestres.

La Ley 41/1995 forma parte del conjunto de disposiciones legales que ordenan la prestación del servicio público de difusión (Ley 31/1987), ordenación que se divide en función del sistema técnico de transporte de la señal y el ámbito de cobertura. Complementada con la Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, relativa a la publicidad electoral, la Ley 41/1995 se ocupa del servicio de televisión en el ámbito local cuando se utilice el medio técnico del transporte por ondas terrestres.

El Estado justifica su competencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 y 27, (telecomunicaciones y normas básicas de Televisión), habilitando al gobierno para el desarrollo del propio texto legal (disposición adicional única y disposición final primera).

El contenido de la Ley responde a una compleja estructura interna, pues en relación al servicio de Televisión aparece tres entes territoriales implicados, ente local, Comunidad Autónoma y Estado.

La Ley ordena de forma completa los modos y requisitos para la prestación del servicio, pero a su vez distribuye las competencias ejecutivas entre los tres entes implicados.

La competencia más importante es, sin duda, el otorgamiento de la concesión para prestar el servicio (servicio que se reconduce en principio al núcleo urbano principal de población, art. 3.1).

En relación con esta cuestión el sistema que diseña la Ley es el siguiente:

En cada ámbito municipal podrá otorgarse, en principio, una única concesión. Si el ente municipal asume la gestión directa del servicio, podrá concederse una segunda concesión a una entidad privada.

La concesión la otorga la Comunidad Autónoma. Pero en el caso de asunción de la gestión por el Municipio, dentro del plazo que le fije la Comunidad Autónoma, de hecho no hay concesión. Existe un asunción de la competencia de gestión (no de la titularidad del servicio), por el ente local, el cual controlará a través del Pleno las actuaciones de la entidad gestora municipal (art. 12).

La Comunidad Autónoma otorgará, mediante concurso, la concesión a la entidad privada en el caso de no asunción de la gestión por el Municipio, así como en el caso de que sí existiera gestión municipal y se decidiera otorgar una segunda concesión.

La Administración estatal mantiene, no obstante, unas competencias de orden técnico que condicionan el inicio de la actividad prestacional. Debe aprobar los proyectos técnicos y de inspección, (art. 11), y debe otorgar la frecuencia radioeléctrica, la provisional y la definitiva ( art. 10).

La Ley reconoce, también, otras competencias a las Comunidades Autónomas, como autorizar coberturas que superen el estricto ámbito territorial, autorizar la emisión en cadena o fijar límites a la publicidad.

En definitiva, se articula desde la competencia normativa estatal un sistema de compartición en las funciones ejecutivas, reconociendo al ente local la posición de sujeto cualificado para la gestión del servicio, pues puede asumir el mismo dentro de un plazo sin necesidad de concesión por parte de la Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas ven reconocidas sus competencias para otorgar las concesiones a los entes privados, competencia vinculada a la previa obtención de la frecuencia por parte de la Administración estatal (recordar en torno a esta cuestión la STC 77/1994).

B) Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por cable.

Dentro del conjunto de leyes aprobadas en materia de Telecomunicaciones la de mayor importancia es la 42/1995, relativa a las telecomunicaciones por cable. La trascendencia de los servicios que pueden prestarse a través de este medio técnico (suministro o intercambio de información en forma de imágenes, sonidos, textos, gráficos o combinaciones) comportaba que la determinación del número de operadores, sus requisitos y la fijación de los ámbitos territoriales, fueran temas de extraordinaria importancia.

La regulación de estas cuestiones se contiene en este texto legal dictado por el Estado al amparo de sus competencias reconocidas en el art. 149.1.21 y 27, en especial la competencia sobre telecomunicaciones del art. 149.1.21. La propia Ley en su disposición adicional tercera identifica los preceptos de naturaleza básica sobre medios de comunicación social dictados al amparo del artículo 149.1.27.

La Ley ha optado por reconocer la existencia en cada demarcación de dos operadores, opción que se justifica en la "inviabilidad de la operación en el supuesto

de que proliferaran los operadores en atención al elevado importe de la inversión a realizar". Junto a ello, se establece que un operador será Telefónica de España, S.A., entidad habilitada ex lege, con ciertos requisitos, para prestar el servicio en todas las demarcaciones.

Adoptada esta decisión, el legislador se ocupa de regular las condiciones para ser operador, sus derechos y sus obligaciones, estableciendo también el marco para dos decisiones fundamentales: concretar las demarcaciones y otorgar la concesión al segundo operador. Al reservar el otorgamiento de la concesión al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (art. 3), la intervención de las Comunidades Autónomas se reduce al procedimiento para la fijación de la demarcación.

En relación con este tema el artículo 2 establece que las demarcaciones deberán comprender entre un mínimo de 50.000 y un máximo de 2.000.000 de habitantes. La regla general para la concreción de la demarcación supone reconocer la competencia al Ayuntamiento (si es un solo municipio), a la Comunidad Autónoma (si son varios municipios de una misma Comunidad Autónoma) y al Estado, previo informe vinculante de las Comunidades afectadas (sin son municipios de diversas Comunidades Autónomas).

Esta competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas se complementa con su competencia para emitir informe vinculante para la aprobación de los Pliegos de bases de la concesión en relación a los aspectos de su competencia (art. 6.2), y con el reconocimiento de que un vocal de la mesa de contratación para otorgar la concesión (de un total de cuatro), será designado por la Comunidad Autónoma.

*Un claro retroceso en la formalización de la legislación básica. La Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas*

El comentario a la Ley 13/1995 aconseja introducir, en primer lugar, unas breves consideraciones sobre el contexto competencial y jurisprudencial que enmarcó la publicación de la nueva Ley.

Desde la perspectiva del reparto competencial nos encontramos con un nuevo ámbito material en el que, tras la Ley orgánica de 1992 de traspasos de competencias y las reformas estatutarias de 24 de marzo de 1994, se mantienen las diferencias. Unas Comunidades Autónomas asumieron la competencia de desarrollo legislativo y ejecución (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Baleares, esta última ya en la redacción inicial de su Estatuto, pese a ser de autonomía diferida) mientras que Navarra asumió la competencia exclusiva "respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia". El resto de Comunidades Autónomas carecen de competencia normativa específica en materia de contratación, carencia que se ha mantenido tras la reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En relación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de entre las Sentencias que más directamente se han ocupado de la materia contractual (179/1992, 141/1993 y 331/1993), destaca por su importancia de forma singular la Sentencia 141/1993, comentada en su día en este mismo Informe 1993. En la citada Senten-

cia, entre otras cuestiones de interés, se estableció que la normativa básica estatal en materia de contratación debería tener como objetivo primordial “proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un trato común por parte de todas las Administraciones Públicas”. Al mismo tiempo, se indicó que no serían básicas las prescripciones de detalle o de procedimiento que puedan ser suscitadas por otras regulaciones, igualmente complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas.

A partir de este doble marco de referencia la Ley 13/1995 regula de forma completa la materia de contratación pública, y establece en una compleja, y criticable, disposición final primera, el valor de sus preceptos desde la perspectiva competencial.

La estructura de la disposición final primera, y el redactado de sus diversos párrafos, altera de forma importante la formalización de la normativa básica con efectos sobre el valor mismo de la normativa básica.

Entrando en el contenido de la disposición final primera, debe criticarse en primer lugar la siguiente afirmación: “la presente Ley constituye legislación básica... y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas...”.

Con tal afirmación se desnaturaliza el concepto de norma básica, pues se le identifica con norma de aplicación directa y general, cuando de hecho lo básico es, en principio, una norma que requiere el desarrollo de la legislación autonómica. Lo básico son las reglas dictadas para “asegurar a los ciudadanos un trato común” (STC 141/1993) y debiera permitir un complemento normativo por el legislador autonómico. La disposición final debería haber identificado los preceptos básicos, pero al añadir que los mismos son de aplicación general, introduce un elemento de confusión.

También a través de una técnica discutible la disposición final no enumera las reglas básicas, sino las que no poseen este carácter, y a las mismas les atribuye el valor de ser de aplicación general en defecto de regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas.

Esta solución también nos parece confusa. Los preceptos no básicos serán de aplicación general en aquellas Comunidades Autónomas que carecen de potestad normativa en materia de contratación, en virtud de la regla competencial de cierre del sistema que se contiene en el artículo 149.3. Respecto de las Comunidades Autónomas con competencia normativa, los preceptos no básicos serán de aplicación supletoria. De nuevo, por tanto, la referencia a una “aplicación general”, induce a confusión.

Otra nota singular de la disposición final comentada es la calificación de algunas cuantías o requisitos como exigencias máximas o mínimas. De este modo se impone una cifra o requisito sin que se sepa con precisión si su valor es el de regla básica o regla de aplicación supletoria. Es decir, por ejemplo, las cuantías de los artículos 121, 177 y 202, que poseen el carácter de máximo ¿pueden ser superadas por la norma autonómica, o sólo pueden modificarse a la baja?.

A nuestro juicio, al hablarse de cuantías máximas o requisitos mínimos, y estar contenidas en preceptos básicos, debe entenderse que poseen este carácter y, por tanto, son reglas que vinculan al legislador autonómico como límite máximo o mínimo respectivamente.

Por último, desde la perspectiva formal de lo básico, la disposición final tercera recurre a una técnica que se va imponiendo para dar cobertura al reglamento básico estatal. La técnica consiste en indicar de modo genérico que serán básicas las normas de desarrollo que se dicten de preceptos legales básicos cuando "constituyan complemento necesario de dicho carácter" básico y así se indique en la norma de desarrollo. Nada cabe objetar, en principio, a esta definición genérica. El problema se planteará al tener que enjuiciar la norma reglamentaria y ver si es o no complemento necesario de la regla básica.

Como conclusión cabe indicar que la Ley 13/1995 ha introducido unos elementos de confusión no deseables en la configuración formal de lo básico. Parece aconsejable regresar a las formulaciones tradicionales, indicando en la disposición final correspondiente qué preceptos son básicos y cuál es el título constitucional que legitima este carácter (en este sentido se pronunció el Consejo de Estado en su Dictamen 1270/1993, de 2 de diciembre, relativo al Anteproyecto de Ley), en lugar de confundir la aplicación general con el carácter básico y excepcionar a continuación los preceptos concretos no básicos a los que también se reconoce aplicación general si no son desplazados.

Si se atiende al resultado final, puede afirmarse que una vez aprobada la Ley 13/1995 las competencias autonómicas en materia de contratos administrativos se reducirán a los aspectos procedimentales y organizativos, sin que en materia sustantiva de contratación pública pueda reconocerse un ámbito para la opción política diferenciada a las Comunidades Autónomas. Estas, de hecho, al regular sobre cuestiones con incidencia en la contratación, utilizarán con mayor propiedad el título de desarrollo legislativo en materia de organización propia y procedimiento que el de desarrollo legislativo en materia de contratación.

#### *Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*

Las Directivas Comunitarias impusieron la modificación de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado. El resultado ha sido la Ley 30/1995, que tiene como contenido fundamental la ordenación del Mercado de Seguros y el Control administrativo de las entidades aseguradoras.

Como expone la disposición final primera, de la citada Ley 30/1995, los títulos competenciales en que el Estado basa su competencia son varios. Algunos artículos de la Ley tienen su cobertura competencial en los números 6, 8 y 14 del artículo 149.1.CE. Pero el núcleo central de la Ley se dicta al amparo de la competencia básica estatal para la regulación de los seguros y ordenación general de la economía (art. 149.1.11 y 13 CE). Estamos, por tanto, ante un supuesto de legislación compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dentro de este planteamiento competencial general pueden destacarse dos cuestiones.

Por un lado, el artículo 69 reconoce las competencias autonómicas según lo dispuesto en los respectivos Estatutos, pero modela el ejercicio de estas competencias en virtud del elemento territorial. Con este fin impone un doble punto de conexión, el domicilio social y el ámbito de operaciones y localización de los riesgos. Al mismo tiempo, el mismo artículo 69 diferencia el contenido de las competencias autonómicas normativas y ejecutivas, precisando el alcance genérico de unas y otras. Debe destacarse que se reserva al Estado la competencia ejecutiva para autorizar el ejercicio de la actividad aseguradora así como su revocación, comunicando la decisión a la Comunidad Autónoma. También se atribuye al Estado el alto control económico-financiero de las entidades aseguradoras.

En segundo lugar hay que hacer una expresa referencia a la disposición final primera. Esta disposición cumple con el requisito formal de la legislación básica, enumerando (a sensu contrario) los preceptos que son básicos. El carácter básico de la Ley se extiende a su desarrollo reglamentario en los términos siguientes: “a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución, las disposiciones contenidas en la presente Ley y en sus disposiciones reglamentarias de desarrollo que sean completamente indispensables de la misma para garantizar los objetivos de ordenación y completar la regulación básica por ella definida tienen la consideración de bases de la ordenación de los seguros”.

El artículo 69 y la disposición final primera constituyen las dos piezas esenciales para conocer el alcance de la competencia estatal básica ejercitada a través de la Ley 30/1995. Competencia que puede ampliarse a través de los Reglamentos de desarrollo, que sean complemento indispensable, y cuyo contenido puede ser precisado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia (SSTC 86/1989, 35/1992, 36/1992, 330/1994).

#### *Ordenación económica y competencias económicas sectoriales. La Ley 19/1995 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias*

La Ley 19/1995, de 4 de julio, es un claro ejemplo de la extensión del título competencial del Estado “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE), o del título de creación jurisprudencial, a partir de la redacción de los Estatutos de Autonomía, “ordenación general de la economía”.

Las competencias autonómicas sobre sectores económicos, asumidas en ocasiones como exclusivas, caso de la agricultura, se reconvierten en competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de las bases estatales. Bases que no se limitan a unos principios de ordenación genérica en garantía de la unidad estatal, sino que definen políticas concretas y regulan los medios para alcanzar los fines propuestos.

La Ley 19/1995 define una política concreta para la modernización de las Explotaciones agrícolas, tratando de superar las diferencias estructurales, y esta-

blece los medios de fomento para impulsar la actuación de los particulares en la dirección propuesta.

Para llevar a cabo este objetivo se identifican los fines, se definen las Explotaciones agrarias prioritarias que tendrán derecho a las ayudas, se establecen los beneficios fiscales, se regula el derecho de los agricultores jóvenes a las ayudas del cultivo.

Este conjunto de medidas se amparan en diversos títulos competenciales del Estado. El contenido central del texto legislativo se dicta en base al art. 149.1.13 CE (legislación básica, según la disposición adicional primera, que comprende los arts. 1 a 7, 16 a 19 y 22, 23 y 29). Pero existen otros títulos concurrentes que permiten calificar algunos artículos como de competencia plena del Estado. Así, los artículos 24 a 28, dictados en virtud de la competencia estatal sobre legislación civil, 149.1.8 CE, y los artículos 8 a 15 y 20, relativos a los beneficios fiscales, dictados al amparo del artículo 149.1.14 CE, sin perjuicio del régimen especial del País Vasco y Navarra.

El Estado en virtud de diversos títulos competenciales regula la política de modernización de estructuras agrarias, reconduciendo la competencia autonómica en materia de agricultura a funciones de desarrollo legislativo y ejecución. Pero incluso puede reducir aun más las competencias normativas autonómicas, pues la disposición final quinta atribuye al Gobierno y Ministerios competentes el desarrollo reglamentario de la Ley.

La Ley estatal determina con total precisión las explotaciones que pueden beneficiarse de las ayudas, al definir las explotaciones prioritarias, y así mismo define el concepto de agricultor joven, sujeto que también puede beneficiarse de las ayudas. A las Comunidades Autónomas corresponderá la precisión de algunos conceptos indeterminados, y la participación en la financiación de las ayudas, formalizando en su caso Convenios de los previstos en el art. 6 de la Ley 30/1992 (art. 22).

### *Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias*

La Ley 3/1995 tiene como objeto esencial actualizar la Ley 22/1974, de 27 de junio, para preservar las vías pecuarias, legado histórico que se estima está en situación de peligro.

El legislador estatal recurre a su competencia básica en materia de vías pecuarias (art. 149.1.23 CE) para aprobar un texto completo sobre la ordenación de estos bienes demaniales, conteniendo el texto de la Ley las reglas generales sobre el régimen jurídico del dominio público.

La disposición final primera identifica los preceptos básicos que son la práctica totalidad, con la salvedad de los artículo 9 y 18, los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 8 y la disposición adicional segunda. Estos últimos, en materia de deslinde y registro de la propiedad, se entienden dictados al amparo de la competencia estatal de los números 6 y 8 del artículo 149.1.

La norma básica estatal, al contener la regulación genérica de la institución del dominio público, agota prácticamente de hecho la capacidad normativa en la materia. Lo básico era, en este caso, la opción por reforzar el carácter demanial de estos bienes, las Vías pecuarias, imponiendo el régimen jurídico de los bienes demaniales.

Las competencias autonómicas encuentran su campo de desarrollo en el hecho de haber calificado estos bienes demaniales como de titularidad autonómica. Como consecuencia, todas las potestades inherentes al titular del bien demanial serán ejercidas por las Comunidades Autónomas (art. 5). Junto a estas funciones, la Ley reconoce también a las Comunidades Autónomas la facultad de crear, ampliar y restablecer las vías pecuarias (art. 6), siendo el acto de clasificación el acto declarativo que determina la existencia, anchura, trazado y demás características de cada vía pecuaria (art. 7).

La Ley, desde la perspectiva autonómica, contiene otro precepto de interés, el artículo 18, curiosamente no declarado básico. Este artículo crea la Red Nacional de Vías Pecuarias en la que se integran las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por más de una Comunidad Autónoma.

Los efectos de esta incorporación son, por un lado, introducir un dictamen preceptivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando se tramiten expedientes de desafectación y expropiación o se lleven a cabo negocios jurídicos de adquisición que afecten a vías pecuarias integradas en la Red. Por otro, se creará un Fondo Documental de Vías Pecuarias en el MAPA a efectos de mutua información y publicidad, y se hará constar la integración en la Red en la señalización de las Vías Pecuarias.

*Declaración de Parque Nacional que recoge el contenido de la STC 102/1995, de 26 de junio*

La Ley 33/1995, de 20 de noviembre, declara de interés general de la Nación la conservación de Cabañeros y, como consecuencia, se integra el Parque Nacional de Cabañeros en la Red Estatal de Parques Nacionales, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

Como dato destacable de la Ley cabe mencionar su artículo séptimo, según el cual la responsabilidad de la gestión del Parque Nacional corresponderá de forma compartida al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de una Comisión Mixta integrada a partes iguales por representantes de ambas instituciones.

Se recoge, de esta forma, la doctrina de la STC 102/1995, de 26 de junio, en su FJ 21, según la cual no podía desconocerse a las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques Nacionales.

### Decretos-leyes

*Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas*

El Decreto-Ley 11/1995, traspone la Directiva 91/271/CEE complementando el régimen jurídico establecido en el título V de la Ley 29/1985, de 5 de agosto, de Aguas, y en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con el fin de

proteger la calidad de las aguas continentales y marítimas de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales urbanas.

El Decreto-Ley, de fecha 28 de diciembre, a pesar de su muy discutible validez desde la perspectiva de cumplir el requisito de extraordinaria y urgente necesidad, fue convalidado por la Diputación Permanente por Resolución de 30 de enero de 1996, BOE 3 de febrero de 1996.

Desde la perspectiva competencial, la disposición final primera afirma el carácter básico de la norma al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 y 23 CE, añadiendo que en lo que afecta a las Cuencas Hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma el Decreto-Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.22 CE.

La referencia al título competencial Medio ambiente (149.1.23 CE) no ofrece problemas. Si que sorprende, en principio, la referencia al artículo 149.1.18 CE. La explicación se encuentra en la Exposición de Motivos. Esta referencia "obedece a la modificación que esta norma introduce en los criterios establecidos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, al cambiar el criterio de número de habitantes por el número de "habitantes-equivalentes" y remitir a las Comunidades Autónomas la delimitación de las aglomeraciones urbanas".

## DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

*Joaquín Tornos Mas*

### Valoración general

La producción durante el año 1995 de normas reglamentarias estatales con incidencia sobre las Comunidades Autónomas presenta dos notas generales destacables.

Por un lado el importante número de Reales Decretos de traspasos aprobados, importancia no sólo cuantitativa sino también cualitativa. Reales Decretos de traspasos que si, en su mayor parte, responden a la aprobación de la reforma de los Estatutos de Autonomía que se culminó en marzo de 1995 respecto de las Comunidades Autónomas del artículo 143, también se ocupan de competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 151. Como dato de interés añadido debe mencionarse la aprobación de las normas que regulan las Comisiones mixtas y las reglas para los traspasos a Ceuta y Melilla, RRDD 1411 y 1412 de 4 de agosto, y la publicación de un Real Decreto de traspaso de competencias a Melilla en materia de urbanismo.

Por otro lado destaca la publicación de un importante número de normas reglamentarias de las que se afirma su carácter básico, cumpliendo con rigor los requisitos del carácter formal de la normativa básica. Estas normas reglamentarias responden en su práctica totalidad a disposiciones que trasponen normativa comunitaria y afectan a la materia agricultura o a sanidad exterior, siendo los títulos competenciales que amparan la competencia estatal los contenidos en el artículo 149,1, 10, 13 y 16.

Esta constatación coincide, por lo demás, con una tendencia ya detectada en años anteriores y destacada en este mismo Informe en sus ediciones de otros años.

La nota que queremos resaltar en el Informe de este año 1995 en relación a este tipo de normas reglamentarias es la aparición y consolidación de una pluralidad de técnicas de colaboración interadministrativa en el ejercicio de las competencias de ejecución. Los Reglamentos básicos introducen fórmulas de colaboración para un ejercicio más racional de las competencias autonómicas, técnicas que se proyectan de modo principal en relación a la gestión de ayudas económicas, el ejercicio de funciones de inspección o la mutua información.

Por último, y en directa conexión con lo que acaba de señalarse, en relación a la colaboración, destacan en este año de 1995 la publicación de diversos Planes de ámbito estatal, elaborados con la participación de las Comunidades Autónomas (Protección civil ante el riesgo de inundaciones, Saneamiento y depuración de aguas residuales, Recuperación de suelos contaminados y Vivienda y Suelo).

## Reglamentos estatales básicos, competencias autonómicas de ejecución y técnicas de colaboración

Como se ha apuntado en la valoración general de este apartado, en el año 1995 son muchas las normas reglamentarias que se han dictado en trasposición de normativa comunitaria, justificando mayoritariamente el Estado su competencia en el título comercio exterior y bases de la sanidad, arts. 149,1,10 y 16 CE (cuando se incidía en el régimen de producción y comercio de productos) y en el título ordenación general de la economía, art. 149,1,13 CE (cuando se incidía en materia agricultura). En alguna ocasión singular la competencia estatal se basaba en otros títulos, como medio ambiente, caso del RD 1494/1995 sobre contaminación atmosférica por ozono.

En la práctica totalidad de estas normas reglamentarias se identifican con precisión los preceptos básicos y se señala el título competencial estatal que legitima la norma reglamentaria. Puede decirse que existe un perfecto cumplimiento del requisito formal de la normativa básica. En este sentido pueden servir de ejemplo de lo que acaba de afirmarse el RD 109/1995 de medicamentos veterinarios, disposición adicional primera, y el RD 2259/1995 de Almacenes farmacéuticos.

Lo más destacable de este conjunto de disposiciones básicas (sin entrar ahora en si responden o no al concepto material de lo básico) es, a nuestro entender, la común referencia a técnicas de colaboración interadministrativa. Técnicas que podemos sistematizar en razón de tres grandes fines.

En primer lugar los RRDD que establecen la ordenación general de un sistema de ayudas, mayoritariamente en materia de agricultura, y prevén la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de tales ayudas. Así, puede citarse el RD 2306/1994 de 2 de diciembre (BOE 13 de enero de 1995), sobre reestructuración del sector productor de tomate para consumo fresco, dictado en virtud del artículo 149,1,13 CE. Dicha norma prevé un programa de reestructuración del sector, que se llevará a cabo a través de planes, correspondiendo a las Comunidades Autónomas "la tramitación y resolución de los expedientes de ayuda para la realización de planes de mejora dentro de las disponibilidades presupuestarias". En la misma línea, el RD 51/1995 de 20 de enero sobre medidas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural. Las ayudas, provenientes de la Comunidad Europea y del MAPA, se solicitarán a la Comunidad Autónoma, la cual las "tramitará, resolverá y pagará" (art. 10).

Un segundo bloque de normas reglamentarias básicas establecen la colaboración interadministrativa para llevar a cabo tareas de inspección, implicando en ocasiones al posible inspector comunitario. Sirven de ejemplo los RRDD 54/1995, sacrificio de animales, 109/1995, medicamentos veterinarios, 157/1995, piensos medicamentosos y 1397/1995, control de productos alimenticios.

El RD 54/1995 se dicta en ejecución de la Directiva 93/119/CE, norma que tiene como objetivo adoptar normas mínimas comunes para la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, evitando cualquier dolor o sufrimiento. La competencia estatal para trasponer la norma comunitaria se basa en el artículo 149,1,16 CE. La inspección se encomienda a las Comunidades Autóno-

mas, pero el artículo 13 añade que si se produce la visita de un inspector comunitario, Estado y Comunidad Autónoma facilitarán esta inspección y podrán acompañar al inspector europeo. Por su parte, el RD 1397/1995 en materia de control oficial de productos alimenticios, dictado también al amparo del artículo 149,1,16 CE, regula igualmente en su artículo quinto la colaboración con el inspector comunitario, y en su artículo sexto dispone que "las autoridades competentes en materia de control oficial de productos alimenticios se prestarán asistencia administrativa mutua".

Por último, y de forma significativa, se recoge en varios Reales Decretos el deber de mutua información, en ocasiones con el argumento de que la información que poseen las Comunidades Autónomas debe ser tramitada a las instancias comunitarias. Esta referencia a la mutua información aparece, por ejemplo, en los RRDD 109/1995, medicamentos veterinarios, 157/1995, piensos medicamentosos, 363/1995, sustancias peligrosas, 697/1995, registro de establecimientos industriales, o 1494/1995, contaminación atmosférica por ozono.

Como concreción de estos ejemplos puede servir la cita del artículo segundo del RD 157/1995 de 3 de febrero sobre piensos medicamentosos. En dicho precepto se establece que "las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y éste a su vez al Ministerio de Sanidad y Consumo, las autorizaciones concedidas y, en general, las actuaciones referidas a esta materia que tengan repercusión en el ámbito estatal. Todo ello se realizará con el fin de comunicar estos datos a la Comunidad Europea y a los demás Estados miembros, a través del cauce correspondiente".

### La aprobación de planes de ámbito estatal

El fenómeno de integración de las diversas Administraciones, con el fin de cumplir los cometidos que tienen encomendados, se manifiesta también en el hecho de la aprobación de diversos Planes de ámbito estatal. A través de dichos Planes se diseña la situación existente, se fijan de forma consensuada objetivos de interés común y se articula el reparto de fondos estatales y comunitarios, reparto que se concretará a través de la formalización de convenios bilaterales.

Dentro de este esquema común cabe mencionar en primer lugar el RD 2190/1995 de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996/1999.

La citada norma contiene de hecho la prolongación del Plan de la Vivienda que finalizó en 1995, con algunas modificaciones en su formulación normativa y en cuanto a su contenido, destacando entre las novedades la cofinanciación estatal de viviendas de protección pública de las Comunidades Autónomas. Se definen en la norma una serie de actuaciones en materia de vivienda y se articulan los medios de financiación durante el período 1996 a 1999.

Debe destacarse que el Real Decreto es fruto del acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia sectorial de la Vivienda, en su reunión de 23 y 24 de noviembre de 1995.

En cuanto al título competencial que ampara la norma estatal se cita expresamente el artículo 149,1,13. De nuevo aparece el título ordenación general de la economía en su expresión más extensiva. Se reafirma así lo que ya se indica en el comentario a las normas con fuerza de ley en este mismo Informe. En materias de contenido económico la competencia exclusiva autonómica desaparece, reconvirtiéndose en una competencia de ejecución y de participación en procesos de formulación conjunta de las políticas de ámbito estatal. Este Real Decreto es un claro ejemplo de lo segundo.

Por sendas Resoluciones de la misma fecha, 28 de abril de 1995, se publicaron los Planes Nacionales de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, Recuperación de Suelos contaminados y de Residuos Peligrosos (BOE 12 y 13 de mayo).

Los Planes se aprueban en virtud de la competencia estatal en materia de medio ambiente y responden a un mismo esquema. Se realiza un diagnóstico de la situación, se fijan unos objetivos, se regulan una serie de medidas de fomento y se elabora un programa de infraestructuras. Para llevar a cabo las infraestructuras programadas en el horizonte temporal establecido se fijan los criterios de cofinanciación Estado-Comunidades Autónomas, garantizando el Estado una determinada cofinanciación a través de sus recursos presupuestarios o de fondos de cohesión europeos. La concreción de las obras y su financiación se deja a Convenios ulteriores bilaterales.

Los Planes han sido elaborados con la participación de las Comunidades Autónomas, señalándose en el Plan de Recuperación de Suelos Contaminados que su contenido fue discutido en sus líneas básicas en la reunión de la Conferencia sectorial de 19 de septiembre de 1994.

Por último, y con un contenido algo diverso con respecto a los anteriores Planes, cabe mencionar también la Resolución de 31 de enero de 1995 por la que se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz básica de Planificación de Protección civil ante el riesgo de inundaciones.

### **El RD 2364/1994, de 9 de diciembre, (BOE de 10 de Enero de 1995), por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada**

Una de las materias en las que el sistema de distribución competencial se articula con especial complejidad es la relativa a la seguridad pública. En relación a esta materia, y como desarrollo de las leyes 23/1992 de Seguridad privada y la ley orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, se aprobó el RD 2364/1994 de Seguridad privada.

Esta norma, dictada al amparo de la competencia que el artículo 149,1,29 reconoce al Estado, se enmarca directamente en la disposición adicional cuarta de la ley 23/1992 e indirectamente, a través de la misma, en la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en su Sentencia 104/1989. Doctrina que puede sintetizarse con la reproducción de parte del FJ 3 de la citada Sentencia al precisar el alcance de la materia Seguridad pública: "...engloba un conjunto plural y

diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido... las actividades policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia... es claro conforme al tenor literal del artículo 149,1,29 de la CE que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas... es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de los que la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido competencias en su Estatuto, y no en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública...”.

Esta interpretación del alcance de la competencia material del Estado, que se concreta como ya hemos dicho en la ley 23/1992, se recoge de forma expresa en la Exposición de Motivos del Real Decreto que comentamos. Se alude así a que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias ejecutivas de autorización, inspección y sanción en la medida que son funciones conectadas con la competencia autonómica sobre sus propios servicios policiales, mientras que las Comunidades Autónomas carecerán de la competencia para habilitar al personal de la seguridad privada al no ser una función que pueda entenderse comprendida en la competencia autonómica para regular sus propios servicios policiales.

Las competencias autonómicas, a partir de este criterio general, se recogen de forma concreta en la disposición adicional única. Dicha disposición establece, por un lado, el criterio para fijar la competencia autonómica desde la perspectiva territorial. Con esta finalidad se determina un doble punto de conexión, debe tratarse de empresas con domicilio legal en el territorio de la Comunidad Autónoma y su ámbito de actuación debe estar limitado al de la Comunidad Autónoma ( salvo para ejercer la función de denuncia, en relación a la cual no rige el criterio de la territorialidad). Por otro lado la disposición adicional concreta las funciones ejecutivas que corresponderán a las Comunidades Autónomas, a través de un largo listado donde se identifican las funciones ejecutivas contempladas en el texto de la norma reglamentaria que serán competencia autonómica.

### **El artículo 149.1.1 de la CE y el derecho a la protección de la salud. El RD 63/1995, de 20 de Enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud**

El RD 63/1995, norma de carácter básico, ha sido dictado en virtud de la competencia estatal establecida en el número primero del párrafo primero del artículo 149 de la Constitución. Estamos ante un ejemplo de utilización directa y prevalente de este título competencial, que se acompaña en este caso de la competencia básica en materia de sanidad y seguridad social.

La razón de esta afirmación, la prevalencia del título competencial del artículo 149,1,1, es la constatación de que, a través de esta norma, se impone un régimen uniforme en todo el Estado en relación al contenido del derecho a la protección de

la salud, en su vertiente individual y asistencial. La existencia de un Sistema Nacional de Salud comporta que una norma estatal determine cuál es el contenido del derecho a recibir prestaciones asistenciales, derecho que debe ser uniforme en todo el Estado. Todos los ciudadanos podrán exigir un nivel idéntico de prestaciones, y para ello el Real Decreto, recogiendo los principios de la Ley General de Sanidad, ordena y sistematiza estas prestaciones.

Por estas razones el RD 63/1995 se convierte en una norma que garantiza la igualdad de todos los españoles en el disfrute de un derecho constitucionalmente reconocido. La ley básica fija unos principios, pero es la norma reglamentaria la que concreta el principio de universalización del derecho a la asistencia sanitaria, al establecer de forma concreta las prestaciones a que tendrán derecho todos los ciudadanos y a cargo de quién corre su financiación.

Este mínimo garantizado por la norma básica estatal, en tanto norma dictada al amparo del artículo 149,1,1, podrá ser ampliado por la normativa autonómica, como se reconoce en la disposición adicional quinta del RD 63/1995, cuando afirma que "lo dispuesto en este Real Decreto no afecta a las actividades y prestaciones sanitarias realizadas por las Comunidades Autónomas, con cargo a sus propios recursos o mediante precios, tasas u otros ingresos, con arreglo a sus Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo".

### **El reflejo de la reordenación competencial en la estructura de la administración estatal**

El proceso de redistribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe tener su lógico reflejo en la reorganización de los aparatos administrativos encargados de llevar a cabo estos cometidos. La asunción de tareas ejecutivas por las Comunidades Autónomas obliga a reformar las estructuras de la Administración del Estado, reforma que se impone aún con mayor fuerza una vez se culmina la reforma de los Estatutos de Autonomía. La igualdad sustancial de competencias y el proceso de trasposos de medios personales, materiales y financieros están en el origen de las reformas de la Administración estatal.

Este proceso de reformas tiene un claro ejemplo en el RD 1055/1995 de 23 de junio por el que se reforma parcialmente el RD 654/1991 de organización del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La Exposición de Motivos del Real Decreto de 1995 es muy expresiva: "la culminación del proceso de trasposos a las Comunidades Autónomas en materia de agricultura hace necesario potenciar los instrumentos de planificación, coordinación y evaluación de las políticas de desarrollo rural, conservación de la naturaleza y en particular de los aspectos económicos y financieros en los que inciden de manera decisiva los Fondos económicos procedentes de la Unión Europea, y tiene como consecuencia también la menor importancia de las funciones tradicionales que hasta el momento venían ejerciendo sobre el territorio algunos organismos autónomos". Se reconoce la nueva situación en la que la pérdida de competencias ejecutivas se compensa con una mayor importancia de las funciones estatales de planificación y coordinación. A nivel organizativo ello comportará la supresión de organismos autónomos con

presencia sobre todo el territorio (IRYDA, ICONA, refundidos en el nuevo organismo autónomo Parques Nacionales y desaparición del IFA), y un reforzamiento de los medios para llevar a cabo tareas de planificación y coordinación.

En sentido parecido cabe mencionar el RD 2205/1995, de 28 de diciembre, por el que se refunden el FORPPA y SENPA en el nuevo FEOGA (el RD 2206/1995 regula las funciones de este nuevo organismo), el RD 1954/1995 de primero de diciembre por el que se adecúa la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia al proceso de traspasos en materia de Universidades (reordenación que comporta a su vez el potenciar la Dirección general de Programación e inversiones), o la Orden de 8 de marzo de 1995 por la que se reorganiza la red periférica de laboratorios agroalimentarios, como consecuencia del traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios del Estado en materia de defensa de la calidad de la producción agroalimentaria.

Como vemos, se asiste en 1995 a un proceso de reacomodación de la estructura de la Administración del Estado a sus nuevas funciones al filo del proceso de traspaso de competencias en diversas materias.

### Reforma estatutaria y traspasos de servicios

En el Informe del año anterior se destacó como la aprobación de las Leyes Orgánicas de reforma estatutaria comportó un lógico impulso al proceso de traspaso de servicios. Proceso que, sin embargo, en el año 1994 no comportó el traspaso de los servicios correspondientes a las materias de mayor importancia.

En el año 1995 puede afirmarse que se ha dado un paso decisivo en el proceso de traspaso de servicios, tanto por el volumen de Reales Decretos aprobados, como por la importancia de las materias afectadas. La reforma estatutaria produce, pues, sus plenos efectos a lo largo de 1995, si bien también existe un importante volumen de Reales Decretos de traspasos que afectan a Comunidades Autónomas que no reformaron sus Estatutos de Autonomía.

El total de Reales Decretos de traspasos aprobados y publicados en 1995 fue de 156, desglosados como sigue por Comunidades Autónomas: Andalucía 9, Aragón 12, Asturias 14, Baleares 14, Canarias 12, Castilla la Mancha 14, Castilla León 9, Cataluña 9, Extremadura 22, La Rioja 3, Madrid 12, Murcia 19 y Valencia 7.

En cuanto a su importancia, debe destacarse que los Reales Decretos incorporan entre otros temas el traspaso en materia de Universidades, SENPA o ejecución de la legislación laboral, materias todas ellas que comportan un importante volumen de recursos financieros y de medios personales.

Dentro de este apartado dedicado a los Reales Decretos de traspasos debe reseñarse igualmente la aprobación de las normas reguladoras de las Comisiones Mixtas y del procedimiento de traspasos para Ceuta y Melilla, normas contenidas en los RRDD 1411 y 1412 de 1995, así como la aprobación de un primer traspaso a Melilla en materia de urbanismo.

### **Tres últimas cuestiones. Publicación de acuerdos de interés, derogación expresa de normas obsoletas y reconocimiento expreso de la falta de igualación competencial tras la reforma de los Estatutos**

Como tres breves apuntes finales cabe dar cuenta, en primer lugar, de la publicación de diversos Acuerdos de interés general, algunos de fechas ya claramente vencidas. Así, la publicación de los Acuerdos sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 1/1992 de 20 de enero y 1/1993 de 7 de octubre, por Resolución de 31 de julio de 1995 (BOE 8 de agosto), junto con la publicación del Acuerdo 1/1995 de 15 de marzo de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos, (Resolución de 20 de noviembre de 1995). Igualmente, la publicación por Resolución de 10 de marzo de 1995 (BOE 22 de marzo) del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de Conferencias sectoriales.

En segundo lugar debe destacarse la derogación expresa de dos normas que habían quedado sin cobertura competencial una vez producida la asunción de la competencia normativa por todas las Comunidades Autónomas. La norma estatal ya no puede permanecer en el ordenamiento como simplemente supletoria y, en consecuencia, se deroga.

Este proceder, que juzgamos correcto desde la perspectiva de la depuración del ordenamiento y de la seguridad jurídica, no se ha debido únicamente a la preocupación de la Administración estatal por la técnica legislativa. En los dos casos que hemos examinado existe una razón debida al derecho comunitario, pues la derogación está impulsada en un caso por una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y en el otro supuesto por una Carta de Emplazamiento de la Comisión sobre la incompatibilidad de la norma interna con el derecho comunitario.

En concreto nos referimos a la derogación de la Orden de 31 de enero de 1964 sobre Actividades Turísticas informativas privadas, derogada por Orden de 1 de diciembre de 1995, y a la derogación del Decreto de 26 de mayo de 1943 sobre la celebración de Ferias de Muestras y Exposiciones, derogado por RD 2493/1995 de 23 de diciembre. Sin perjuicio de la referencia al derecho comunitario antes apuntada, en ambas normas derogatorias se afirma también que se lleva a cabo la derogación al haber asumido la competencia normativa las Comunidades Autónomas y haber quedado obsoleta la norma estatal.

Por último se destaca el RD 1906/1995, de 24 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 157/1988 en materia de denominaciones de origen. La razón de citar este Real Decreto es que en su Exposición de Motivos se destaca como en esta materia, y pese a la modificación estatutaria, se mantiene un régimen de disparidad competencial, pues unas Comunidades Autónomas poseen competencia exclusiva, otras de desarrollo legislativo y ejecución, y otras de simple ejecución. De nuevo, al igual que vimos pasaba con la materia contratos, la reforma estatutaria de 1994 no ha servido para igualar los techos competenciales (y lo mismo puede decirse, por ejemplo, en relación a la materia comercio interior).