

## II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

---

*Eliseo Aja*

No ha habido ninguna reforma de Estatutos de Autonomía.

En el resto de la legislación, el año está dividido claramente en dos períodos, desde el principio hasta las elecciones del 14 de marzo, o mejor hasta cambio de gobierno (la investidura se votó el 16 de abril) y desde esta fecha hasta el final de año. En el primero no hay leyes, porque todas las que podían corresponder a la legislatura anterior se había aprobado en diciembre y las Cortes estaban disueltas y sólo se aprueban unos cuantos reglamentos, principalmente en materia de educación y algún sector económico-financiero. Inmediatamente después de la investidura, el nuevo gobierno aprueba varios Decretos-ley (como todos los gobiernos en su primera andadura); durante el resto comienzan a aprobarse los reglamentos con más entidad y solo al final aparece la aprobación de las primeras, leyes, aún pocas, porque la elaboración de las leyes requiere mayor trabajo y ritmo diferentes. Así, la cronología de este primer año de legislatura explica casi el tipo de las normas que se aprueban el resto del año. Lógicamente las leyes no aparecen hasta las últimas semanas del año, por el tiempo necesario para elaborar y procedimiento para aprobar, especialmente cuando hay también cambio de mayoría parlamentaria y el nuevo Gobierno necesita ajustar su programa legislativo. De todas formas, en este comentario, si bien la separación de períodos se marca para los reglamentos, en general seguiré el orden tradicional del rango de las normas.

Puede incluirse en este inicio la satisfacción por la supresión de la ley de acompañamiento a la Ley de Presupuestos, que el *Informe* había criticado durante los últimos años, sobre todo por inseguridad jurídica que introducía. Aún esta pendiente la Sentencia del Tribunal Constitucional que debe analizar su legitimidad, cuestionada por varios recursos de inconstitucionalidad, pero –sin perjuicio del interés de la sentencia sobre la calidad de esta ley– es muy positivo que el gobierno se haya avanzado arrinconando su uso.

En todos los gobiernos formados desde la aprobación de la Constitución se ha recurrido a los decretos-ley para instrumentar de manera rápida las reformas que parecían más urgentes, y éste no ha sido excepción. Algunos son incluso simbólicos del cambio de orientación política del gobierno porque resultan la antítesis política del anterior gobierno. Decretos-ley aprobados inmediatamente después de las elecciones, y más tras cambio de partido gobernante. Entre ellos destacan, naturalmente, los que aprueban la modificación del Plan Hidrológico o la liquidación de la deuda de Andalucía por la financiación de los últimos años. Varios Reales Decretos se ligan también inmediatamente al cambio de gobierno, porque recogen la modificación del número y nombre de los

Ministerios y de su estructura interna. Quizás cabría replantearse si es idóneo el cambio de estructura ministerial cada vez que hay un cambio o de gobierno y si no sería mejor que la estructura departamental figurara en una ley, de forma que pudiera cambiarse tras unos meses de debate, pero no estuviera pendiente de los momentos de nerviosismo que suele acompañar a los cambios políticos.

Por otra parte, repasando los decretos que configuran los distintos Ministerios se observa en ocasiones la inclusión de referencias a lo autonómico en el rótulo de direcciones generales o incluso secretarías de Estado, pero no es fácil fijar un criterio general para valorar esta mención de manera positiva o negativa (o neutra), porque en ocasiones la falta de mención puede significar tanto que la posición de las CCAA no merece ninguna atención, o todo lo contrario, que toda la estructura ministerial tiene presente las tareas autonómicas; al revés, su mención puede indicar el mayor interés por las posiciones autonómicas o por el contrario una cierta voluntad intervencionista. No es fácil formular un criterio general sobre la dedicación de los órganos centrales del Estado a los intereses autonómicos, e incluso es posible que dependa totalmente de las competencias que corresponden a cada ministerio. En este orden de preocupaciones (la influencia de la estructura política en la organización administrativa) merecería alguna atención sería la creación del Ministerio de Vivienda. ¿No se trata de una competencia exclusiva de las CCAA?

El nuevo Presidente de gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, ha subrayado una y otra vez el valor de la actitud personal (el «talante») en la política que preconiza y seguramente en el ámbito autonómico este factor (tanto si se considera positiva como negativamente) ha tenido mayor expresión, porque era también en este campo (junto a la política internacional) donde el anterior Presidente Aznar había marcado más su impronta. En las relaciones con las CCAA el talante ha tenido un papel importante: la retirada de conflictos de competencias que oponía al gobierno con varias CCAA, la temprana entrevista con todos los Presidentes autonómicos, el cambio radical en la relación con País Vasco, la celebración de la primera Conferencia de Presidentes, el acuerdo con todas las CCAA respecto a la vía de participación en la Unión Europea...). Aparte del «talante», existe también una línea política diferente como puede observarse en algunos sectores conectados con CCAA, como son el plan hidrológico y la educación, que se reflejarán enseguida al estudiar las normas de los dos gobiernos.

## Leyes Orgánicas

La *Ley Orgánica 1/2004 de protección integral contra la violencia de género* va dirigida contra la tragedia social que supone la violencia que se ejerce sobre las mujeres por los hombres que son o han sido sus cónyuges o han estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, al margen de que medie o no convivencia (80 mujeres murieron en el 2003 a manos de sus maridos o novios, y varios miles más denunciaron maltratos graves o amenazas serias de muerte). La ley establece medidas de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar esta violencia, así como la asistencia a sus víctimas.

El Título I de la Ley se dedica a la regulación de medidas de sensibilización, prevención y detección, especialmente en el ámbito educativo, que incluyen la formación en el respeto de los derechos y libertades, de la igualdad entre hombres y mujeres y de la tolerancia. En otro plano, se prevé la escolarización inmediata de los hijos que se vean afectados por un cambio de residencia derivada de actos de violencia de género. También se propugna la eliminación en todos los materiales educativos, de los estereotipos sexistas o discriminatorios. En el ámbito de la publicidad y los medios de comunicación, se pretende que los medios audiovisuales realicen un tratamiento de la mujer conforme a valores constitucionales. Algunas instituciones (La Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, el Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada Comunidad Autónoma, el Ministerio Fiscal y las Asociaciones específicas) tienen legitimación para ejercitar ante los Tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita. En materia de Sanidad se crea una Comisión en el Consejo Interterritorial, con representantes autonómicos, que apoye técnicamente la planificación de las medidas sanitarias previstas en la Ley.

El Título II regula los Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, garantizando el acceso a la información y a la asistencia social integrada, a través de servicios de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones. Asimismo, se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita en todos los procesos y procedimientos relacionados con la violencia de género, asumiendo una misma dirección letrada su asistencia en todos los procesos.

También se establecen medidas de protección en el ámbito social, para justificar las ausencias del puesto de trabajo de las víctimas, posibilitar su movilidad geográfica, la suspensión con reserva del puesto de trabajo y la extinción del contrato. En idéntico sentido se prevén medidas de apoyo a las funcionarias públicas. Por último, se regulan medidas de apoyo económico, para que las víctimas de la violencia de género tengan la situación legal de desempleo cuando resuelvan o suspendan voluntariamente su contrato de trabajo.

El Título III crea dos órganos administrativos, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, que formulará las políticas públicas, trabajando en colaboración y coordinación con las Administraciones con competencia en la materia y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que corresponderá el asesoramiento. El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer remitirá al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, con periodicidad anual, un informe sobre la evolución de la violencia ejercida sobre la mujer.

El Título IV modifica el Código Penal introduciendo un tipo específico, agravado, de lesiones cuando ésta 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. El Título V establece medidas de carácter judicial, tanto en el ámbito civil como penal, para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia de género en las relaciones intrafamiliares. Destaca la creación de los Juzgados de Violencia sobre la mujer, del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer y el esta-

blecimiento de medidas judiciales de protección y de seguridad de víctimas (en especial la orden de protección).

La *Ley Orgánica 2/2004 que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial*, esencialmente afecta al artículo 127 para cambiar la mayoría necesaria para el nombramiento de Presidente y Vicepresidente del CGPJ, de los Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo y de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, así como el Magistrado del TS encargado de conocer las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que puedan afectar a derechos fundamentales. Hasta ahora se requería mayoría absoluta y a partir de ahora será necesario 3/5 de los 21 miembros del CGPJ.

El marco de la reforma, y su propio impulso, se encuentra en los continuos conflictos, esencialmente partidistas, que se producen en el seno del CGPJ, y que alcanzan sus mayores cotas en el nombramientos de los cargos más importantes de los tribunales, en cuanto tienen una función o una significación no solo judicial sino también política. Pero el proyecto ya por sí polémico lo fue mucho más porque la ausencia de diputados de la mayoría impidió aprobarlo en el Congreso a finales de noviembre y el Gobierno tuvo que aprobarlo de nuevo (en los mismos términos) para llegar a ser votado el 2 de diciembre, con los días justos para que el Senado tuviera que aceptarlo y se pudiera aplicar al paquete de nombramientos que debe realizarse al principio del nuevo año. Parte de los problemas suscitados en la segunda ocasión que se llevó al Congreso provenían de que, siendo una ley orgánica, se tramitó por el procedimiento de lectura única.

La *Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado* se plantea dos grandes temas, la incorporación de los expresidentes de gobierno como consejeros natos vitalicios y la participación del Consejo en las reformas constitucionales, aunque luego las enmiendas matizaron y extendieron diversos elementos, incorporando positivamente facetas de las CCAA y de la Unión Europea. En cuanto a la composición, porque el elenco de posibles candidatos a consejeros se abre a quienes hayan tenido altas responsabilidades en las instituciones autonómicas o comunitarias, especialmente con la presencia necesaria de dos expresidentes de CA, que lo hayan sido al menos durante ocho años, entre los consejeros electivos.

En la reforma de las funciones del Consejo, con repercusión en su estructura, se posibilita la realización de estudios, informes y memorias, tanto sobre reformas legislativas como constitucionales, para lo cual se crea una Comisión de Estudios (el Presidente y seis Consejeros, dos de cada clase) y se prevé el posible recurso a los medios de estudio que posee el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. También se introduce la posibilidad de emitir dictamen en materias relativas a la ejecución del derecho comunitario. Por otra parte, a fin de eliminar la pérdida de tiempo en asuntos menores, se suprime la necesidad de dictamen del Consejo sobre reclamaciones formuladas ante la administración general en concepto de indemnización de daños y perjuicios cuando no supere la cantidad de 6000 euros.

Pero el punto estrella del debate fue la posible intervención del Consejo de Estado en las reformas constitucionales, porque tal posibilidad, extraña a nues-

tra tradición, ya había sido anunciada por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura y tendrá sin duda consecuencias en el carácter del órgano, ya desde ahora, porque esta reforma explica buena parte de los cambios introducidos. Aunque no se llega a decir así, la intención del gobierno parece orientarse a facilitar el consenso en las reformas constitucionales merced a la intervención del Consejo de Estado, bien como autor del proyecto de reforma o a través de su actividad de estudio y dictamen. A ello parece aludir la distancia que se le supone respecto a la política diaria, la eliminación de dictámenes posteriores a los recursos interpuestos por el Gobierno y la capacidad técnica que deben entrañar sus propuestas. Pero en todo caso, mediante enmienda, se ha puntualizado que en las reformas constitucionales, el Gobierno debe fijar antes de la consulta o encargo al Consejo, los objetivos, criterios y límites de aquella.

### Leyes ordinarias

La *Ley 1/2004 de horarios comerciales*, dictada al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, tras varias normas y sentencias constitucionales, tiene por objeto la adopción de un nuevo régimen de horarios comerciales. En este sentido, el artículo 2 de la Ley establece que, en el ejercicio de sus competencias, corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en el marco de la libre competencia y con sujeción a los principios generales sobre ordenación de la economía que se contienen en la Ley. Se parte del principio de libertad de horarios, señalando que el horario global en que los comercios podrán desarrollar su actividad durante el conjunto de días laborables de la semana no podrá restringirse por las Comunidades Autónomas a menos de 72 horas.

Asimismo se establece que el número mínimo de domingos y días festivos en los que los comercios podrán permanecer abiertos al público será de doce. Las Comunidades Autónomas podrán modificar dicho número, en atención a sus necesidades comerciales, incrementándolo o reduciéndolo, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de ocho el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada. Corresponde también a las Comunidades Autónomas, dentro del ámbito mínimo antes apuntado, la determinación concreta de los domingos o días festivos en los que podrán permanecer abiertos al público los comercios.

En el artículo 5 se establecen disposiciones relativas a establecimientos que, en atención a sus características y actividades, tienen un régimen especial de horarios, en el sentido de que tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional. En este caso, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a la posibilidad de aumentar o reducir las superficies útiles de dichos establecimientos.

El artículo 6 faculta a las Comunidades Autónomas para adoptar el régimen sancionador aplicable a las infracciones de la normativa que dicten en desarrollo de la presente Ley en relación con calendarios y horarios comerciales. Por último,

se establece que, en los casos en que las Comunidades Autónomas decidan no ejercitar las opciones que les confiere esta Ley, se entenderá que los comerciantes disponen de plena libertad para determinar las horas de apertura de sus establecimientos, así como los doce domingos y festivos de apertura de los locales.

La Ley 3/2004, que establece medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, ha sido dictada al amparo de los artículos 149.1.6 y 8 de la Constitución, y tiene por objeto incorporar al derecho interno la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Se trata de combatir la morosidad en el pago de deudas dinerarias y el abuso, en perjuicio del acreedor, en la fijación de los plazos de pago en las operaciones comerciales que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios realizadas entre empresas o entre empresas y la Administración.

Las medidas sustantivas de la ley consisten en establecer, con carácter general, un plazo de pago, a partir del cual se podrán exigir intereses de demora. Con carácter general, el plazo de pago, a falta de pacto entre las partes, será de 30 días después de la fecha en que el deudor haya recibido la factura o una solicitud de pago equivalente. El interés de demora se devengará de forma automática por el mero incumplimiento del pago en el plazo pactado o legalmente establecido, sin necesidad de aviso de vencimiento ni intimidación alguna por parte del acreedor.

Por otro lado, la Ley señala las reglas de cálculo del tipo de interés de demora, en defecto de pacto entre las partes, y otorga al acreedor el derecho a reclamar al deudor una indemnización razonable por los costes de cobro. A estas medidas se añade la posibilidad de pactar cláusulas de reserva de dominio a los efectos de que el vendedor conserve la propiedad de los bienes hasta el pago total de la deuda.

Por último, cabe señalar que, mediante esta Ley, se modifica también el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, incluyendo que la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro. En el mismo sentido, se modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, estableciendo, como regla general que los comerciantes deben efectuar el pago del precio de las mercancías que comprenden antes de treinta días a partir de la fecha de su entrega.

## Normas con rango de Ley

El Real Decreto Legislativo 1/2004 que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario configura esta materia como competencia exclusiva del Estado, pero en el título IV, al regular la información y colaboración en relación con el contenido del catastro se establece que la Dirección General del mismo remitirá a la administración autonómica (y a la estatal) del territorio en que radi-

quen los bienes inmuebles, copia de la información suministrada por los notarios y los registradores de la propiedad sobre personas que hayan incumplido la obligación de aportar la referencia catastral de los bienes inmuebles. También suministrará a cualquiera de las administraciones, cuando se solicite, la información catastral necesaria para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuya aplicación les corresponde, en los términos que reglamentariamente se determinen. Por otra parte, las administraciones publicas quedan exentas de las tasas catastrales.

El *Decreto Legislativo 6/2004 aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados* realizado para sistematizar la legislación tras las reformas operadas por la normativa comunitaria y las recientes reformas legislativas de los seguros y concursal. Se configura como legislación básica de acuerdo con las competencias de los apartados 11 y 13 del 149.1 CE pero parece dejar escaso margen a la ley autonómica, y en todo caso realiza una reserva reglamentaria muy amplia a favor del Estado.

El *Real Decreto Legislativo 8/2004 que aprueba el texto refundido de la ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*, se ampara en la competencia estatal contenida en los apartados 6 y 14 del 149.1 CE y reconoce a las CCAA con competencia la facultad sancionadora ante el incumplimiento de la obligación de seguro que debe poseer todo propietario de vehículo a motor que tenga su estacionamiento habitual en España.

El *Real Decreto Ley 2/2004, por el que se modifica la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional*, deroga las transferencias de recursos hídricos previstos en la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, y se establecen y se modifica el Anexo III, destinado a establecer las nuevas actuaciones de interés general y el Anexo IV, en el que se reordena el conjunto de actuaciones que van a acometerse con carácter prioritario y urgente. El Real Decreto Ley fue convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, mediante Resolución de 29 de junio, del Congreso de los Diputados, publicada en BOE de 3 de julio.

El *Real Decreto Ley 3/2004 para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía*, se ha dictado al amparo de los artículos 149.1.7, 13 y 17 de la Constitución, para fijar una nueva cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), orientando el mismo en su función estrictamente laboral, como garantía salarial mínima de los trabajadores y desvinculándolo de otros efectos o finalidades distintas, con algunas excepciones. Al mismo tiempo, para evitar que se produzcan efectos perturbadores en la Economía, se crea un indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), para su utilización como indicador o referencia del nivel de renta que sirva para determinar la cuantía de determinadas prestaciones o para acceder a determinados beneficios, que sustituirá al SMI en esta función, de forma obligatoria para las normas del Estado y de forma potestativa para el caso de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades que integran la Administración local.

El *Real Decreto Ley 5/2004 por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero* esta dictado al amparo de los

artículos 149.1.13 y 23 de la Constitución, para transponer la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

El capítulo I contiene las disposiciones generales del régimen de comercio de derechos de emisión, entre las que destaca la creación de la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático, como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Estas deberán colaborar asimismo, en materia de cambio climático y se suministrarán mutuamente información sobre metodologías aplicables, mejoras tecnológicas y cualquier otra que sea relevante a efectos de la autorización de emisión, de la verificación de las emisiones, de la asignación individualizada de derechos de emisión, o de los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

El capítulo II regula el régimen de autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, que todas las instalaciones deben tener a partir del 1 de enero de 2005. Su otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la Comunidad Autónoma en la que se ubique, y deberá comunicarlo al Registro nacional de derechos de emisión. El capítulo III contiene el régimen aplicable a las autorizaciones de agrupación de instalaciones, que será otorgada por el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministerios de Medio Ambiente, de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio, previo informe de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se ubiquen las instalaciones solicitantes y del Servicio de Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Hacienda. Asimismo, dicho expediente debe remitirse a la Comisión Europea, que podrá rechazar motivadamente toda solicitud que no cumpla los requisitos de la Directiva.

En los capítulos siguientes se regula el Plan nacional de asignación, que establece el número total de derechos de emisión que se prevé asignar para cada uno de los períodos establecidos, así como el procedimiento; los derechos de emisión, que la administración asignará, enajenará o cancelará de conformidad con lo establecido en esta norma; las obligaciones de información de las emisiones; el Registro nacional de derechos de emisión, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente; y el régimen sancionador, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica y señalando expresamente que corresponde a las Comunidades Autónomas el ejercicio de la potestad sancionadora.

Las siguientes normas están destinadas a paliar o compensar las desgracias que se citan en su propio título: *el Real Decreto Ley 4/2004, de 2 de julio, por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque «Prestige» y Real Decreto Ley 6/2004 por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Andalucía, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana*, que además de las medidas diversas adoptadas para hacer frente a los daños, prevé la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las CCAA para su mejor realización, especialmente en la restauración forestal de las zonas siniestradas..



Ya se ha mencionado el significado del *Real Decreto ley 7/2004 por el que se concede un crédito extraordinario por importe de 2.500.034.925 euros para atender al pago de la liquidación del sistema de financiación para el período 1997-2001 correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y adopta disposiciones sobre la deuda de Renfe y el aval del Estado al préstamo otorgado a la República Argentina.*

El *Real Decreto Ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad* es una norma cuya aprobación seguramente se aceleró impulsada por el grave accidente del avión que se estrelló en Turquía, provocando la muerte de 62 militares españoles que regresaban de una misión de paz en Afganistan. El contingente español estaba en aquél país desde diciembre del 2001, pero antes otros militares españoles habían acudido a misiones de paz semejantes en la antigua Yugoslavia o antes aún habían intervenido en América central. Este caso, que ha sido el accidente más grave de la aviación militar española, se ha visto agravado si cabe por unas condiciones deficientes del transporte y por la precipitación en el reconocimiento de los cadáveres. El Real Decreto Ley establece un sistema de indemnizaciones cuando se produzca la muerte o daños físicos o psíquicos a los ciudadanos españoles relacionados en su artículo 2 (militares, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y personal al servicio de las Administraciones públicas), con motivo de su participación en una operación de mantenimiento de la paz, de asistencia humanitaria o en otras de carácter internacional que hayan sido aprobadas específicamente por el Gobierno a estos efectos.

Las previsiones que afectan a las CCAA son laterales: la supresión de las tasas académicas en los centros públicos o concertados de enseñanza a quienes sufran lesiones invalidantes, así como a los hijos y cónyuges de los fallecidos. Igualmente, podrán conceder ayudas destinadas a financiar tratamientos médicos, prótesis e intervenciones quirúrgicas, siempre que se acredite su necesidad.

## Reglamentos

Las normas aprobadas hasta el cambio de gobierno, parecen dirigidas a terminar el desarrollo las leyes principales del último período, especialmente en los sectores de la educación y la sanidad. Para entender el destino muy distinto que los respectivos reglamentos de desarrollo, conviene recordar que desde el punto de vista autonómico ambas leyes eran opuestas, y mientras la sanitaria se aprobó con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios, la educativa recibió las mayores críticas. Así se explica, probablemente, la aprobación del Real Decreto 1318/2004 del nuevo gobierno modificando el RD 827/2003 anterior sobre calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002.

## En educación...

Algunos reglamentos provienen del año anterior, aunque se recogen en éste porque se publicaron en el BOE del 2004, y los demás fueron aprobados en los

primeros meses del año, por los últimos Consejos de Ministros del gobierno del Presidente Aznar.

El *Real Decreto 1741/2003 de 19 de diciembre, regula la prueba general de Bachillerato*, de acuerdo con la habilitación contenida en el art. 37.1 LOCE. Será necesaria la evaluación positiva en todas las asignaturas y la superación de una prueba general de Bachillerato, cuyas condiciones fijará el gobierno, previa consulta a las CCAA. El reglamento tiene carácter básico según el 149.1.30 CE.

El *RD 1742/2003, de 19 de diciembre, establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial*, como consecuencia de la supresión de la prueba de acceso (selectividad) realizada por la LOCE. Se establece en consecuencia el nuevo régimen de acceso, que precisa el título de bachiller o equivalente. También permite a las Universidades establecer procedimientos de admisión de estudiantes en sus enseñanzas de carácter oficial, con validez en todo el territorio nacional. Es norma básica al amparo del 149.1.30 CE.

El *RD 49/2004 sobre homologación de planes de estudios y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional*, basado en 149.1.30 CE, desarrolla el 35 de la LO 6/2001 de Universidades estableciendo el procedimiento necesario, con intervención de las CCAA. La CA autoriza la implantación de una enseñanza determinada y las Universidades elaboran los planes de estudio; tras ser informados favorablemente por la CA se remiten al Consejo de Coordinación Universitaria para su resolución.

El *RD 113/2004 de 23 de enero, desarrolla los aspectos educativos básicos y la organización de las enseñanzas de la Educación Preescolar, y determina las condiciones de los centros de esta etapa* para desarrollar y aplicar la normativa básica del Estado (que se contiene en un reglamento del año anterior, aprobado por el RD 828/2003), en el territorio de gestión directa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en los ámbitos pedagógico, organizativo y funcional. Incluye criterios organizativos y requisitos de los profesionales que imparte esta enseñanza. De manera semejante opera el *RD 114/2004, de 23 de enero, que establece el currículo de la Educación Infantil*, señalando los objetivos que se persiguen y las áreas en que debe desarrollarse. El *RD 115/2004, de 23 de enero, que establece el currículo de la Educación Primaria* sigue la misma línea concretando el currículo para el ámbito de gestión del Ministerio, a partir del reglamento básico del año anterior, aprobado por RD 830/2003. En la Disposición Adicional Primera se establecen dos opciones para el área de Sociedad, Cultura y Religión que los centros deben ofrecer obligatoriamente, una de carácter confesional, según la preferencia de los padres y tutores entre las religiones que tienen convenio suscrito con el Estado, y otra no confesional. El *RD 116/2004, de 23 de enero, desarrolla la ordenación y establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria*, para fijar también las enseñanzas comunes. Igual que el anterior, desarrolla el currículo para los centros de gestión directa y establece las mismas dos opciones para la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión.

El *RD 117/2004, de 23 de enero, desarrolla la ordenación y establece el currículo de Bachillerato* para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, ya que la ordenación general y las enseñanzas comunes se encuentran reguladas en

el RD 832/2003, de 27 de junio, desarrollando el art. 8.2 LOCE. En cuanto a la ordenación del Bachillerato se determina la existencia de asignaturas comunes, específicas de cada modalidad y optativas, estableciendo como modalidades de bachillerato las artes, ciencia y tecnología y humanidades. Se incluye la misma opción para la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión.

El RD 118/2004, de 23 de enero, regula el título de *Especialización Didáctica*, que la LOCE introdujo como obligatorio para la docencia de la Educación Secundaria, la Formación Profesional de grado superior y las enseñanzas de régimen especial, además de las titulaciones académicas correspondientes. Este reglamento regula las condiciones de acceso al título, que tiene carácter oficial y validez para todo el territorio nacional. Los estudios tendrán dos períodos (académico y de prácticas docentes durante un mínimo de tres meses) y los planes de estudio serán elaborados por las administraciones educativas de acuerdo con los criterios incluidos en esta norma.

El RD 334/2004, de 27 de febrero, aprueba el reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten las enseñanzas escolares del sistema educativo y en el Cuerpo de Inspectores de Educación, se ampara en el art. 149.1.1, 18 y 30 CE, para establecer normas comunes para los procedimientos convocados por los órganos competentes de las administraciones autonómicas o el Ministerio de Educación en cuanto a su ámbito de gestión, relativos a los órganos de selección, las convocatorias y los requisitos de los participantes. También se incluye el ingreso, que tendría una fase de oposición y otra de concurso, mientras que la fase de prácticas tuteladas será ordenada por las CCAA. Concluidos los procedimientos de selección, el Ministerio realizará los nombramientos, salvo en las CCAA que hayan regulado la función pública docente. También se regula el acceso de funcionarios docentes a los Cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, Escuelas de Idiomas, Música y Artes Escénicas y Artes Plásticas y Diseño.

Aún en el mes de marzo el Gobierno Aznar, en funciones, aprobó varios reglamentos más sobre educación y deporte. El RD 361/2004, de 5 de marzo, establece los títulos de *Técnico Deportivo* y *Técnico Deportivo Superior en Balonmano*, aprueba las correspondientes enseñanzas comunes y regula las pruebas de acceso a estas enseñanzas, de acuerdo con 149.1.30 y con carácter básico. El RD 362/2004, de 5 de marzo, establece la ordenación general de la formación profesional específica, apoyado en la competencia estatal del 149.1.1 y 30 CE. Introduce además nuevos contenidos para aproximar la oferta normativa y la realidad del sistema productivo. Los títulos se ordenan en familias profesionales y se señalan los requisitos básicos para el acceso, admisión y matrícula de formación profesional. También se establece que los títulos de Técnico y Técnico Superior tienen carácter oficial y validez académica y profesional en todo el territorio nacional.

Al amparo del 149.1.13 CE (!) se aprobó el RD 460/2004, de 18 de marzo, que modifica el anterior 194/2002, de 15 de febrero por el que se establecen las modalidades de aplicación de la ayuda al suministro de leche y productos lácteos a los alumnos de centros escolares. Se trata únicamente de incluir como centro escolar, a estos efectos, no sólo los reconocidos por las autoridades escolares sino tam-

bién los dependientes de las Consejerías de Asuntos Sociales. Pero lo espectacular es el título competencial al que se acude: hasta aquí llega la ordenación general de la economía!

Aunque el comentario sea breve, tiene la mayor importancia el *Real Decreto 1318/2004, que modifica RD 827/2003 anterior sobre calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la LO 10/2002 de Calidad en la educación*. No solo se establece un reajuste parcial del calendario de aplicación de la LO sino que también la normativa de desarrollo queda condicionada a los nuevos plazos establecidos en este RD para la entrada en vigor de las etapas respectivas.

El *RD 1936/2004, de 27 de septiembre, modifica el anterior RD 631/1993, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional*, para actualizar la relación de centros nacionales de formación profesional ocupacional existentes, teniendo en cuenta los trasposos realizados.

El *RD 2194/2004 crea la especialidad de Dulzaina en el grado medio de las enseñanzas de Música y establece los elementos básicos del currículo de la especialidad*. Basado en el art.149.1.30 CE, amplía las especialidades del Decreto de 1992 sobre enseñanza de grados elemental y medio de Música, con esta nueva especialidad. Se detallan asignaturas admitiendo que CCAA puedan señalar otras y fijar los ciclos en que se han de cursar. En Anexos se establecen contenidos y criterios de evaluación.

### ...y en sanidad

El *RD 176/2004, de 30 de enero, regula el régimen jurídico del centro Nacional de Transplantes y Medicina Regenerativa* como organismo público autónomo encargado de gestionar y fomentar las políticas de transplantes y regeneración en España y de asumir la representación hacia el extranjero. En su Consejo Rector están presentes las CCAA mediante 4 vocales surgidos del Consejo Interterritorial. Asimismo se crea también el Banco de Líneas Celulares, para la investigación con preembriones crioconservados y el Registro de centros y equipos autorizados para la investigación con células y tejidos de origen humano.

El *RD 182/2004, de 30 de enero, determina la composición de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud* que fue creada por la ley 16/2003 de salud para la planificación y el diseño de programas de formación y modernización de los recursos humanos del sistema sanitario, sin perjuicio de las competencias de las CCAA. La composición es equivalente a una Conferencia Sectorial, presidiendo el Ministro y siendo Vicepresidente quien decidan los Consejeros autonómicos.

El *RD 183/2004, de 30 de enero, regula la tarjeta sanitaria individual*, su emisión, los datos básicos comunes que debe contener y el código de identificación personal. Se establece su entrega a las personas residentes con derecho a la asistencia sanitaria pública, siendo válida en todo el territorio español y permitiendo el acceso a los centros y servicios sanitarios en los términos previstos en la

legislación. Se fijan los datos que debe contener la tarjeta y se regula el funcionamiento de la base de datos de población protegida del Sistema Nacional de Salud.

El *RD 223/2004, de 6 febrero, regula los ensayos clínicos con medicamentos* al amparo del 149.1.16 CE para incorporar la Directiva 2001/20/CE, en sustitución de un reglamento de 1993. Desde el punto de vista autonómico tiene interés la regulación de los Comités Éticos de Investigación Científica, que son acreditados por cada CA según las normas que determine, y deben ser comunicados a la Agencia Española del Medicamento. También las CCAA son las encargadas de dotar de los medios necesarios a los propios Comités, que puede colaborar con los demás a través del Centro Coordinador de Comités Éticos (compartir estándares, criterios de evaluación, etc.).

El *RD 339/2004, de 27 de febrero, sobre acreditación de institutos de investigación sanitaria* pretende fomentar la aproximación entre los hospitales y las universidades y otros centros públicos o privados de investigación. En la misma línea se mueve la *Orden PRE/635/2004, de 10 de marzo, que regula las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Asesora de Investigación de Salud*. Órgano asesor de cooperación entre público y privado y órgano consultivo del Ministerio para la política de investigación sanitaria, contará con la participación de 3 vocales en representación de las CCAA que sean directores generales y escogidos por el Consejo Interterritorial.

El *Fondo de Cohesión Sanitaria* fue creado por la Ley 21/2001 de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA con la clara finalidad de potenciar la igualdad de todos en el acceso a los servicios públicos sanitarios y en concreto de asegurar la atención igual a los desplazados tanto españoles como extranjeros provenientes de un país que tenga convenio de atención mutua con España. El Fondo contó en los primeros años con unos recursos próximos a los 60 millones de euros, que se reparten por el Consejo Interterritorial, principalmente para compensar a las CCAA que tienen un volumen mayor de atención a enfermos llegados de fuera de la CA. El *RD 2198/2004, de 25 de noviembre determina los colectivos a los que se dirigen las políticas de cohesión a efectos de su financiación por el Fondo de Cohesión sanitaria durante el ejercicio 2004*, en un esfuerzo por promocionar políticas específicas que reviertan notablemente en la mejora de la salud, de acuerdo con el criterio de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de la Salud. Los colectivos objeto de atención son los profesionales educativos y sanitarios, con el objetivo de fomentar su deshabituación tabáquica, y a las personas con diabetes, sobre todo en políticas preventivas. Las CCAA gestionarán estos programas pero deberán justificar las actividades que han sido objeto de financiación.

## Reglamentos de competencias emergentes

En el examen de la actividad reglamentaria del Estado que afecta las competencias o el interés de las CCAA pueden seguirse diferentes puntos de vista, pero la mayoría son incompletos, especialmente en orden a sistematizar la información. Este año, dado el interés que tienen los proyectos de reforma estatutaria

—que seguramente pretenderán incrementar las competencias de las CCAA— se presta mayor atención a los reglamentos recaídos en algunos sectores que se perfilan como «nuevas competencias» por la convergencia de dos o tres materias que figuran formalmente en el bloque de constitucionalidad como diferentes. Sin duda, el caso más llamativo es «sanidad animal» que bien merecería ser adoptado como competencia independiente, con su propia división de funciones. Las siguientes que se tratan van disminuyendo progresivamente en este interés hasta ser citadas sin seguir ningún criterio especial.

### *Sanidad animal*

Existe sin duda una normativa de ganadería, principalmente de origen comunitario, y mayoritariamente subvencional, pero el aspecto más relevante de la regulación jurídica de la ganadería se ha trasladado hacia la sanidad, no tanto con el objeto de curar a los animales como a las personas, por el efecto que aquella pudiera tener a través de la alimentación. En la mayoría de los casos se alega, pues, el 149.1.16 CE como habilitación del Estado para intervenir, pero realmente el objeto de la actividad estaría más próximo a la ganadería. Aunque no debe descartarse que esta orientación figurara ya en la distribución inicial de competencias, en los últimos años se ha incrementado notablemente su ejercicio, seguramente por diferentes causas, incluyendo la facilidad para el transporte de animales enfermos o de objetos que han estado en contacto con ellos.

Esta orientación llegó hasta la legislación a través de la aprobación de la Ley 8/2003 de sanidad animal que vino a reformar la vieja ley de epizootias de los años cincuenta, asumiendo los grandes cambios que se han producido en el sector (autonomías, nuevas tecnologías, incremento de comercio interior y europeo, concentraciones de animales...) y dando tanta importancia a la ordenación sanitaria (por razones que la exposición justifica en el desarrollo de la ganadería, la incidencia en la ordenación general de la economía y la salud pública) que bien puede considerarse una nueva competencia, como la ley dice con cierto atrevimiento, porque si bien ganadería es competencia exclusiva de las CCAA en cambio sanidad animal es competencia básica del Estado y de desarrollo y ejecución de las CCAA. La ley del año pasado pone las bases para la ordenación sanitaria del sector productivo como clave de la política ganadera que pasa por la prevención, tanto de las explotaciones como del transporte y del comercio de los animales. La intervención se justifica en el art. 149.1. números 10, 13, 14 16 y 23, pero es obvio que la ordenación general de la economía y la sanidad (humana) son los ejes centrales de esta construcción. Su estructura contempla como facetas más importantes la coordinación (art. 6), la elaboración de planes nacionales, previa consulta a las CCAA, la creación de laboratorios nacionales de referencia, además de los que puedan crear las CCAA y la ordenación sanitaria de las explotaciones.

Un año después de la aprobación de la ley su aplicación ha sido notable, y aunque muchos de los reglamentos que se apoyan en este planteamiento estén justificados, no puede olvidarse que cada uno de ellos supone una excepción al carácter legal (rango de ley) que deben tener las normas básicas del Estado. Seguramente el

más amplio es el *RD 51/2004 modifica el RD de 2611/1996 por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales*, para establecer que los órganos de las CCAA son los responsables de la ejecución y desarrollo de dichos programas en el ámbito de sus territorios respectivos.

En la misma línea, y aportando una legitimidad comunitaria, el *RD 1940/2004 sobre vigilancia de la zoonosis y de los agentes zoonóticos* desarrolla la ley citada e incorpora al ordenamiento la Directiva 2003/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que tiene la misma denominación, para regular la vigilancia de las zoonosis, la investigación de sus brotes y el intercambio de información. Alude al 149.1.16 CE añadiendo que las tareas corresponden al Estado o a las CCAA según sus competencias. Seguramente en el desarrollo de esta competencia la incidencia de la normativa europea ha sido decisiva. El *RD 1976/2004 establece las normas zoosanitarias aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano*. Se comprenden pues todas las fases de la producción, transformación y distribución de los productos de origen animal, y de los productos obtenidos a partir de ellos, destinados al consumo humano. Los Ministerios de Sanidad y Agricultura son responsables en los intercambios con los países terceros y los órganos de las CCAA en los demás supuestos. En el caso de que haya controles por los expertos de la Comisión Europea, los representantes de los Ministerios citados acompañarán a los responsables autonómicos, prestándoles las ayudas necesarias.

El *RD 479/2004 establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas*, que estaba previsto en la ley citada y en el que deben volcarse los contenidos de los registros de las CCAA, con las explotaciones existentes en su territorio. Se forma el Comité Nacional de coordinación de identificación del ganado y el registro de la explotación de las especies de interés ganadero, adscrito a la dirección general de ganadería, con funciones de estudio y propuesta y posible participación de las CCAA. El reglamento se considera básico, fundado en el 149.1.13 y 16 CE.

El *RD 217/2004 regula la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo y el registro de los movimientos de la leche cruda* (se justifica expresamente en el 149.1.13 y 16 CE), creando un Registro general de Agentes del Sector Lácteo adscrito a la dirección general de Ganadería para agrupar los datos registrados por las CCAA, que deberán respetar los datos mínimos exigidos en el Anexo que se acompaña. También se atribuye al Ministerio la coordinación de las actuaciones necesarias en materia de control, a partir de los realizados sobre el terreno por las administraciones competentes. Unos meses después, el *RD 1974/2004 que establece ayudas a los operadores del sector lácteo para la adquisición de determinados bienes de equipo* contiene en realidad la apertura de una línea de ayuda para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fijadas por el reglamento anterior. Las CCAA tramitarán las solicitudes y resolverán la subvención, realizando los controles oportunos, enviando la relación de los beneficiarios al Ministerio. Las ayudas, que respetan las directrices comunitarias, son compatibles con otras que puedan fijar las CCAA, todo ello en base al art. 149.1.13 CE.

El *RD 1939/2004 regula la calificación sanitaria de las ganaderías de reses de lidia y el movimiento de los animales pertenecientes a éstas*. Se prevén normas

específicas para la explotación de reses de lidia respecto a la tuberculosis y brucelosis bovinas. Las autoridades competentes para la calificación, autorización y control son las CCAA y para las mismas funciones en los intercambios con terceros países, el Ministerio. Expresamente se alude al 149.1.16 CE.

El *RD 1941/2004 por el que se establecen las normas de policía sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios y las importaciones de terceros países de animales de las especies ovina y caprina* incorpora la Directiva europea 2003/50 sobre el mismo objeto y se fundamenta en el 149.1.10 y 16 CE. Se habilita a las CCAA para conceder excepciones a los movimientos de animales de las especies citadas, de forma temporal, cerca de las fronteras con Francia y Portugal. También prevé la elaboración de un plan nacional obligatorio, en colaboración con las CCAA, de vigilancia de las enfermedades contagiosas, que será remitido a la Comisión europea para su aprobación.

El *RD 2178/2004 prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias beta-agonistas de uso en la cría de ganado*; es una norma básica (apartados 10 y 16 del 149.1 CE), que desarrolla la Directiva 2003/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo prohibiendo la venta de ciertas sustancias para la administración a animales, aunque con excepciones para fines terapéuticos. Los Ministerios de Agricultura y Sanidad y las CCAA aplicarán el reglamento, dando las autorizaciones, y vigilarán los intercambios intracomunitarios y la posible importación extracomunitaria, respectivamente.

El *RD 2179/2004 establece medidas de lucha contra la fiebre aftosa*, con carácter básico por efecto del 149.1.16 CE, y en desarrollo del derecho comunitario. Contiene medidas mínimas que se deben aplicar en caso de surgir un foco de fiebre aftosa, así como medidas preventivas y de preparación de las autoridades competentes y de los ganaderos. Se regulan intercambios comunitarios e importación de terceros países de animales vivos, previendo laboratorio y precauciones en los establecimientos que manipulen virus de la fiebre.

En ocasiones la normativa comunitaria puede impulsar demasiado lejos el carácter básico de la disposición, como parece ser el caso del *RD 2297/2004 que modifica el RD 556/1998 estableciendo las normas para expedir la certificación de animales y productos animales exigida por la normativa veterinaria*, al efecto de adecuar su contenido a la Directiva 96/93/CE del Consejo, sobre el mismo objeto. Los agentes certificadores no deben ser empleados de los propietarios de los animales o los productos que deben certificar.

El *RD 1547/2004 establece normas de ordenación de las explotaciones cunícolas*, con carácter básico en virtud de los apartados 13 y 16 del 149.1 CE, estableciendo medidas de ordenación zootécnica y sanitaria de las explotaciones cunícolas, incluidas medidas de ubicación, infraestructura, etc. Las CCAA que deben aplicar la norma, llevarán registros de las explotaciones pero trasladando también los datos al registro general de explotaciones ganaderas (REGA).

Al amparo del 149.1.13 se dicta el *RD 534/2004 que regula determinadas ayudas directas comunitarias al sector lácteo para los años 2004, 2005 y 2006*, dictando la normativa básica de las ayudas directas al sector vacuno de leche. Las CCAA tienen la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión de



las ayudas y el control de las mismas, pudiendo establecer planes regionales de control que se adapten al plan nacional elaborado por el FEGA. La coordinación de las actuaciones de las CCAA se atribuye a la Mesa de Coordinación de ayudas ganaderas.

Al margen del último reglamento que cae dentro de la competencia de ganadería más tradicional, todos los demás (y son muchos) corresponden a la orientación apuntada de la sanidad, pero la competencia fijada en el 149.1.16 CE, tal como se ha venido desarrollando en la legislación sanitaria propiamente dicha (ahora la *Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*) se acerca más al concepto de básico formulado por el Tribunal Constitucional que al contenido mayoritario de los reglamentos aprobados bajo la categoría de sanidad animal.

*La peculiar estructura de la mayoría de normas de agricultura: política comunitaria, ordenación general de la economía, gestión y control de las CCAA y coordinación y comunicación a la Comisión por el Ministerio.*

En la línea tradicional, también este año se aprueban numerosos reglamentos de subvenciones a distintas actividades o sectores y que fijan los requisitos para obtenerlas. Una regulación amplia se contiene en el *RD 218/2004 que modifica el RD 1026/2002 sobre pagos por superficie a los productores de determinados productos agrícolas*, porque responde a la reforma de la política agrícola común de la UE (ordenada básicamente por los Reglamentos (CE) núm. 1872/2003 del Consejo de 29 de septiembre y 2237/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre), que obliga a introducir modificaciones en la normativa española. El RD modifica pagos por superficie a los productores de algunos cultivos. Establece la superficie del cultivo de arroz en España, dividida en 10 demarcaciones que se corresponden con las CCAA productoras e introduce modificaciones en el cálculo y comunicación de posibles excesos en el cultivo. Las CCAA deberán realizar las comunicaciones al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que se configura como un órgano de coordinación de organismos pagadores, que recibe y traslada a la Comisión Europea la información de superficies, excesos y penalizaciones que deben aplicarse según la normativa comunitaria.

En esta línea el *RD 2352/2004 sobre condiciones de ayudas directas en el marco de la política agrícola común* fija las condiciones agrarias y medioambientales que debe cumplir el agricultor para recibir las ayudas y establece un sistema para el control y la reducción de los pagos, todo ello en aplicación de la normativa comunitaria. El FEGA será la autoridad encargada del sistema de coordinación de los controles establecidos por el cumplimiento de las condiciones establecidas. Se prevé que el FEGA en colaboración con las CCAA, elaborará un plan nacional de control que recogerá los aspectos necesarios para la realización coordinada de los controles sobre el terrero, y al mismo tiempo mantendrá las relaciones con la Comisión Europea.

Todo ello fundamentado en el 149.1.13 CE (ordenación general de la economía), de manera que el título competencial originario de la agricultura queda tapado por las políticas agrarias comunitarias que materialmente impulsan el tránsito de estas actividades desde agricultura a economía, y de la exclusividad a

la compartición, con tareas de las CCAA centradas en la ejecución y control de las subvenciones. La misma perspectiva se observa en el *RD 2353/2004 sobre regímenes comunitarios de ayuda a la agricultura para la campaña 2005/2006 y a la ganadería para el año 2005*. Contiene la normativa básica aplicable a determinados regímenes de ayudas a la agricultura y la ganadería, reconoce a las CCAA como administraciones competentes par la tramitación, resolución y pago de las ayudas, así como el control de las mismas, y prevé que el FEGA elabore –con las CCAA– un plan nacional para la campaña 2005-06, que pueden desglosarse en planes regionales elaborados por las CCAA. También el FEGA recibirá toda la información y la comunicará a la Comisión Europea.

Otras disposiciones en agricultura suponen programas y ayudas más concretas, como el *RD 172/2004 que establece medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común*, con intervención de las CCAA en el Comité de seguimiento de aquellas medidas. El *RD 1650/2004 modifica RD 613/2001 para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias* desarrolla también la normativa reformadora europea, afectando en particular a las inversiones en las explotaciones agrarias y los diferentes tipos de ayudas, incluidas la primera instalación de los agricultores jóvenes.

El *RD 2320/2004 regula determinadas competencias en relación con la ayuda económica comunitaria a las organizaciones de productores que constituyan un fondo operativo*, basándose en el mismo esquema competencial citado: norma comunitaria agrícola, que establece subvenciones introduciendo requisitos y condiciones y se desarrolla por reglamento estatal en virtud del 149.1.13 CE, cifrando la participación de las CCAA esencialmente en la ejecución y el control, y colocando al FEGA como órgano de coordinación nacional y de relación con la Comisión europea. En este caso, el origen es el Reglamento (CE) num. 2200/1996 (mercado de frutas y hortalizas), se considera organismos pagadores a las administraciones autonómicas que tienen la gestión y control de la ayudas a esas organizaciones de productores, y se repite que el FEGA coordina a las CCAA y comunica la información a la Comisión.

Las demás normas sobre agricultura contienen subvenciones sectoriales o regulaciones de requisitos dirigidos igualmente a la mejora del mercado a través de las ayudas comunitarias. Sigue el mismo esquema: norma comunitaria con subvenciones, Real Decreto basado en el 149.1.13 CE y CCAA encargadas de gestión y control y órgano ministerial que coordina y comunica a la Comisión Europea. En esta línea esta el *RD 1780/2004 sobre desarrollo y seguimiento de las campañas de determinados cítricos enviados a la transformación*.

Así el *RD 216/2004 que modifica el RD 684/2002 sobre regulación del sector del tabaco crudo*, sustituye la anterior gestión descentralizada que se justificó en evitar los excesos de producción por un nuevo sistema descentralizado, de manera que el Ministerio distribuirá las cuotas correspondientes a cada variedad de tabaco para períodos de tres cosechas y la gestión corresponderá a las CCAA. Se subraya la colaboración entre administraciones especialmente en la obligación de informar para la determinación y gestión de las cuotas.

El RD 336/2004, que modifica disposiciones anteriores regulando el potencial de producción vitícola, armoniza la normativa autonómica de tanteo y retracto sobre las transferencias de derechos de replantación para proteger el equilibrio del mercado.

El RD 1651/2004 establece normas de desarrollo para la adaptación de los reglamentos y órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas en la Ley 24/2003 de la viña y el vino. Se trata del establecimiento de normas de adaptación para aquellas denominaciones de origen de ámbito territorial supracomunitario, sobre las que tiene el Estado competencias justamente por su ámbito superior a la CA (casos del cava, rioja y jumilla). En el comentario correspondiente a la CA de La Rioja se examina con mayor detalle las disfunciones que esta produciendo la nueva regulación de la Ley 24/2003 (separación de las funciones de gestión y control) y la falta de perspectiva del actual reglamento que deja a la decisión de los propios Consejos Reguladores la decisión sobre el carácter público o privado del organismo.

El RD 2128/2004, regula el sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC), con carácter básico (149.1.13 CE), como instrumento de gestión y control de los regímenes de ayuda relacionados con la superficie de la política agrícola común. Es un registro público de carácter administrativo dependiente del Fondo Español de Garantía Agraria y de las Consejerías de Agricultura de las CCAA, que contiene información de las parcelas susceptibles de beneficiarse de las ayudas comunitarias basadas en la superficie y dispone de soporte gráfico del terreno. Las CCAA son responsables de su explotación y mantenimiento y se crea la Mesa de coordinación del SIGPAC, integrado por representantes del Estado y las CCAA.

### *Sanidad vegetal*

Aparentemente en agricultura, pero también influidos por la fuerza de atracción de la sanidad, aparece un número creciente en los últimos años de normas sobre sanidad vegetal. Este año se han adoptado dos reglamentos que responden al mismo patrón jurídico, con fundamento en este caso en el 149.1.1 CE, que una vez más parece servir de paraguas a cualquier disposición estatal que sale de los cauces habituales y no encuentra fácil encaje en el sistema competencial.

El RD 461/2004 establece el Programa nacional de control de la mosca mediterránea de la fruta, que significa el establecimiento de un plan nacional (justificado en el 149.1.13 CE) consistente en una panoplia de medidas fitosanitarias para prevenir el desarrollo endémico de la mosca. Las CCAA declaran la existencia de la plaga y las medidas concretas del plan que adoptarán, especificando todos sus detalles, y las comunican al Ministerio. Este realizará la coordinación, a través de un Comité Fitosanitario Nacional en el que pueden intervenir las CCAA. El Ministerio financiará también hasta el 50% de los gastos que originen las medidas adoptadas en el seno del plan. Exactamente el mismo esquema se reproduce en el RD 1938/2004 que establece el Programa nacional de control de los insectos vectores de los virus de cultivos hortícolas, en este caso centrado en estos insectos.

### *Control alimentario*

Este parece ser uno más de los títulos competenciales que se abre camino para ser considerado autónomamente en el futuro, por atracción de la competencia sanitaria del Estado (pero alejándose de su estructura básica), y por influencia de la normativa comunitaria, dirigida a la protección del consumidor. Aunque no siempre queda clara la competencia éste parece ser el tipo de varias normas aprobadas este año, que se resumen a continuación, aunque en algún caso podría ser discutible si la materia es la más adecuada.

El *RD 1801/2003 sobre seguridad general de los productos* incorpora la directiva 2001/95/CE sobre el mismo ámbito, persiguiendo el mismo objetivo de que puedan distinguirse los «productos seguros». Se remite a la distribución de competencias en general y prevé la colaboración mediante la Conferencia Sectorial de Consumo. Se crea la Comisión Técnica para la Seguridad de los productos, adscrita al Ministerio de Sanidad, como órgano técnico de asesoramiento y estudio. Se fundamenta en el 149.1.16 CE.

En el *RD 481/2004 se fijan los métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido de patulina en determinados productos alimenticios*. Desarrolla una directiva europea y se fundamenta en el 149.1.16 CE. El control corresponde a las CCAA en el interior y al Ministerio de Sanidad para el comercio extracomunitario.

A medio camino entre la materia que se analiza y la sanidad animal, ya vista, se encuentra el *RD 1597/2004 que modifica el RD 1882/1994 estableciendo las condiciones de sanidad animal aplicables a la puesta en el mercado de animales y productos de la acuicultura*. Se adapta una decisión comunitaria para poner establecer condiciones específicas para poner en el mercado especies de acuicultura consideradas inmunes a ciertas enfermedades (149.1.16 CE).

El *RD 121/2004, 23 enero, sobre la identificación de los productos de pesca, de la acuicultura y del marisqueo vivos, frescos, refrigerados o cocidos* se considera normativa básica, en virtud del 149.1.13 CE (¿también podría ser pesca?), en desarrollo de un reglamento comunitario sobre normas comunes de comercialización para productos de pesca y acuicultura relativo a la información del consumidor. A las normas de etiquetado de productos alimenticios añade otras específicas de pesca. El *RD 1702/2004 que modifica el RD 1380/2002 de identificación de los productos de la pesca, de la acuicultura y del marisqueo congelados y ultracongelados*. Se trata de adoptar la normativa a un nuevo reglamento europeo dirigido a mejorar la información al consumidor. De nuevo se ampara en 149.1.13 CE.

El *RD 2064 regula la primera venta de los productos pesqueros*. En este caso se fundamenta en el art. 149.1.19 CE (pesca), porque prima la importancia de la primera venta, incluyendo las importaciones. Se prevé que solo puedan desembarcarse en los puertos delimitados por los órganos competentes de las CCAA. Si es importación, los fija el Gobierno central. Se prevé la colaboración en la información y su automatización.

El *RD 1781/2004 modifica el RD 1083/2001 que aprueba la norma de calidad para el jamón ibérico, paleta ibérica y caña de lomo ibérico elaborados en España*.

Entre las modificaciones destaca el papel de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen como entidades de inspección o certificación. Competencialmente podría calificarse como una subespecie (norma de calidad) del control alimentario. En este caso, significativamente, el reglamento se ampara en el 149.1.13 y 16 CE, aunque aparte de la trascendencia de la economía y de la sanidad podría aludirse a la denominación de origen. El conjunto de esos intereses se califica mejor, parece, en control alimentario, coincidiendo quizás también con el control examinado antes de denominaciones de origen del vino.

El RD 2220/2004 *modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios aprobada por RD 1334/1999*. Desarrolla una directiva comunitaria de 2003 y se considera normativa básica al amparo del 149.1.13 y 16 CE. Introduce flexibilidad en el etiquetado de los ingredientes y otras sustancias utilizados en bajas cantidades.

Varias RRDD aparecen como establecimiento o modificación de una «reglamentación técnico-sanitaria» (fundamentados en el 149.1.16 CE) que podría ser una nueva subcategoría próxima a la que se viene comentando: El RD 1975/2004 *regula la fabricación, circulación y comercio del pan*; el RD 500/2004 *se refiere a los preparados para lactantes*; y el RD 480/2004  *cubre las condiciones de los alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad*, en los dos últimos casos para incorporar a la normativa comunitaria que prohíbe el uso de productos que hayan sido tratados con plaguicidas. El RD 2131/2004, *que modifica el RD 1599/1997, sobre productos cosméticos*, transpone Derecho Comunitario sobre el plazo de utilización de los productos después de su apertura y mejora la información del etiquetado. Es declarada también norma básica, porque se ampara en la competencia de sanidad pero podría acogerse igualmente a la subcategoría mencionada.

### *Cultura y deporte*

El RD 173/2004 *reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con Unesco*, para canalizar la participación de las CCAA, dando proyección internacional a la pluralidad de lenguas y culturas de España. Un representante por CA, junto a los representantes de los Ministerios, se incluirán en el pleno de la Comisión, y dos miembros del Comité Ejecutivo serán representantes de las CCAA.

El RD 1652/2004 *aprueba el reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles*. La Directiva comunitaria sobre actividad de radiodifusión televisiva, incorporada al ordenamiento español por ley de 1994, modificada en 1999, impuso a los operadores de televisión la obligación de destinar el 5% anual de los ingresos de explotación a la financiación de películas. El Real Decreto aprueba el reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación respecto a los operadores de televisión cuya inspección es competencia del Ministerio. Las CCAA deberán remitir la información relativa a los operadores que les corresponden. Es norma básica de acuerdo con el art. 149.1.27 CE.

En varios organismos deportivos del Estado se incrementa la presencia de la representación autonómica. Así la *Orden ECD/273/2004 regula el Comité Español de Deporte Universitario*. Creado por una Orden de 1988 como órgano de asesoramiento y de apoyo para la coordinación asignada al Consejo Superior de Deportes, en desarrollo del RD 2069/1985, se constituye en órgano de participación de las instituciones con competencia en la materia. En el pleno del Comité participa un representante de cada CA y en la Comisión Permanente 2 elegidos por las CCAA entre sus representantes del pleno. *RD 255/2004 modifica el RD 13131/1997 establece la composición y funciones de las Comisión Nacional Antidopaje*. En el pleno un representante por CA que sustituye a los tres miembros que había hasta ahora.

El *RD 2195/2004, 25 noviembre regula la estructura orgánica y las funciones del Consejo Superior de Deportes* como organismo autónomo que ejerce las competencias de la administración del Estado en el ámbito del deporte, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia. Tanto la dirección general de deportes como la de infraestructuras deportivas deben orientar sus actividades en fuerte colaboración con las CCAA.

### *Entidades de crédito*

El *RD 303/2004 que aprueba el Reglamento de los Comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros* también crea las figuras del comisionado para la defensa del inversor y del comisionado para la defensa del asegurado y del partícipe en planes de pensiones, como garantes de la protección de los derechos e intereses de los clientes de servicios financieros y como un elemento más en el intento de mayor transparencia de estos servicios.

El *RD 302/2004 sobre cuotas participativas de las Cajas de Ahorros* establece el régimen jurídico de dichas cuotas, incluyendo el procedimiento de emisión, y el sindicato de cuotaparticipes. Se trata de una norma básica en virtud del 149.1.11 CE.

### *Legislación laboral*

El *RD 171/2004 desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales* con carácter de mínimos y también regula los deberes en el caso de concurrencia de trabajadores de varias empresas en un centro de trabajo. Se considera normativa básica en cuanto sea de aplicación al personal de las administraciones públicas.

El *RD 2177/2004 modifica el RD 1215/1997 estableciendo las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo*. Incorpora el derecho comunitario a la regulación de escaleras de mano, andamios y otras técnicas de los llamados «trabajos verticales». También prevé condiciones de trabajos temporales en altura. Deroga normativa anterior sobre andamios y encomienda al Instituto Nacional de Seguridad que modifique la guía

técnicas para el montaje y desmontaje de andamios. Finalmente modifica otros reglamentos en medidas puntuales relacionadas con los andamios. Es 149.1.7 y además legislación básica del 149.1.18 CE para las administraciones públicas.

El RD 290/2004 *regula los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad*. Se entiende por «enclave laboral» el contrato entre una empresa del mercado ordinario y un centro especial de empleo para la realización de obras y servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquella y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad se desplaza temporalmente del centro especial de empleo a la empresa ordinaria (colaboradora). Se definen los objetivos y requisitos a cumplir para actuar como enclave laboral. También se regula el tránsito del empleo protegido al empleo ordinario, dando incentivos a las empresas que contraten indefinidamente a los trabajadores de los centros especiales. Las CCAA podrán adaptar esta normativa a sus caracteres. Por último se modifica el RD 27/2000 estableciendo medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva del dos por ciento a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de más de 50 trabajadores.

También puede incluirse en este ámbito, aunque igualmente está próximo a la industria (seguridad industrial), y sin embargo la norma se apoya directamente en 149.1.13 CE, el RD 2267/2004 *aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales*. Fija el mínimo exigible en condiciones y requisitos, según la Ley 21/1992, de Industria, con Anexos técnicos. Al margen de la inspección autonómica que corresponda a industria, los titulares de los establecimientos deberán solicitar a un organismo de control facultado para la aplicación de este Reglamento la inspección de sus instalaciones, lo que parece implica una escasa confianza en el control autonómico.

### *Función Pública*

El RD 2271/2004 *regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad*, aunque al hacerlo para el acceso al empleo público entra en el título competencial de función pública. Indica que se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad. También se incorporan medidas de adaptación en el lugar de trabajo para garantizar la igualdad de oportunidades. Incluye preferencia en la elección de destino cuando se justifique por razones territoriales, de dependencia personal.

En el RD 180/2004 *se adoptan medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar en relación con el disfrute a tiempo parcial de los permisos incluidos en el artículo 30.3 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública*. La ley citada, al regular la situación administrativa de los funcionarios, incluía los permisos que podían solicitar y entre ellos los de parto, adopción o acogimiento. Ahora se permite flexibilizar estos supuestos para facilitar el reparto de las responsabilidades familiares, y se incluyen algunas incompatibilidades.

### *Medio Ambiente*

El RD 1866/2004 *aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007* en desarrollo del Real Decreto Ley 5/2004. Establece el número total de derechos de emisión y el procedimiento para su asignación, evitando la generación de diferencias injustificadas entre sectores de actividad o entre instalaciones. Es norma básica de acuerdo con el 149.1.13 y 23 CE.

El RD 1796/2003, *relativo al ozono en el aire ambiente* pretende establecer la calidad del aire y realizar su evaluación en relación con el ozono troposférico, así como trasladar la información a la población y a la Comisión Europea. Al incorporar la Directiva 2002/3/CE remite a las competencias respectivas del Estado y las CCAA, y se califica como norma básica por las competencias de medio ambiente y sanidad.

El RD 430/2004 *establece nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión y fija ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo.*

### *Pesca*

El RD 1473/2004 *establece medidas de carácter socioeconómico en el sector pesquero y modifica el Real Decreto 3448/2000 por el que se establece la normativa básica de las ayudas estructurales en el sector pesquero en materia de acuicultura y comercialización*, al amparo de los arts. 149.1.13 y 19 CE, puesto que se trata de medidas ligadas a la reestructuración del sector pesquero. Las CCAA realizarán la tramitación, resolución y pago de las mismas, y el Ministerio lo hará en Ceuta y Melilla.

Se adoptan otras medidas en este ámbito que pueden deducirse del título de las normas: RD 429/2004 *que establece medidas de ordenación de la flota pesquera de cerco*; RD 498/2004 *que modifica otro anterior estableciendo medidas de apoyo a armadores y tripulantes de la flota pesquera afectada por la finalización del Acuerdo de Pesca entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos*; y RD 499/2004 *sobre reactivación de buques no inscritos en el Censo de la flota pesquera operativa y actualización de buques irregulares*. Existen algunos más referidos a las titulaciones de varias clases de patrón y capitán de pesca.

### *Seguros*

En la misma fecha, 20 de febrero de 2004, el gobierno aprobó una serie de reformas de reglamentos, en buena parte impulsadas por modificaciones comunitarias, sobre diferentes facetas de los seguros. El RD 297/2004 *modifica la ordenación y supervisión de los seguros privados* (de vida y otros) en lo que se refiere al acceso a la actividad, a la solvencia y al fondo de garantía, así como al régimen de fusión o escisión; declara básicas algunas disposiciones transitorias.



El *RD 298/2004 modifica el plan de contabilidad de las entidades aseguradoras* (valoración de las inversiones materiales y amortización del fondo de comercio) y adopta previsiones para el caso de que entidades aseguradoras españolas queden sujetas a ciertos deberes cuando sean dominadas por una entidad domiciliada en otro país del Espacio Económico Europeo. El *RD 299/2004 modifica el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor*, afectando principalmente a la Oficina Española de Aseguradores de Automóviles (OFESAUTO); se informatiza la información de vehículos asegurados de modo que se puedan intercambiar datos con otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo. El *RD 300/2004 aprueba el reglamento del seguro de riesgos extraordinarios* que serán cubiertos por el Consorcio de Compensación de seguros. El *RD 301/2004 regula los libros-registro y el deber de información estadístico-contable de los corredores de seguros* fijando las obligaciones que les corresponden. El último aclara expresamente que se trata de una norma básica de ordenación de los seguros con fundamento en el art. 149.1.11 CE, pero tanto en este caso como en el citado antes o en los otros que, sin expresarlo, también parecen incluirse en el mismo título competencial, surgen fuertes dudas sobre cuál es el ámbito que resta a las CCAA para su desarrollo, y si éste no es posible, la adecuación de la normativa para responder a la participación de las CCAA en «las bases de la ordenación ...de los seguros», o en su caso, el estudio de su adaptación a la realidad.

El *RD 304/2004, también de 20 de febrero, aprueba el reglamento de los planes y fondos de pensiones*. Comienza por describir su naturaleza y la encomienda a la gestión de entidades especializadas, las gestoras y depositarias de los fondos, y establece el régimen general de contribuciones y prestaciones. Después regula los planes como instrumento financiero y contractual, con disposiciones específicas para el sistema individual (defensor del partícipe creado por la ley 24/2001) y para el sistema asociado. Regula los elementos comunes a todos los fondos (constitución y puesta en funcionamiento, integración, disolución y liquidación) y los específicos de los fondos de empleo y de los personales. Se aborda también la figura de la entidad gestora y depositaria del fondo, los requisitos para actuar, la retribución y la sustitución. El régimen general de control administrativo, que corresponde al Ministerio de Economía es objeto también de regulación detallada. La norma se autocalifica como básica de banca y seguros, además de incidir en la planificación económica (11 y 13 del 149.1. CE). Varios Títulos se justifican además en la competencia de derecho mercantil.

## Reglamentos jurídicos principales de un sector

Los reglamentos citados a continuación pertenecen a sectores sociales muy distintos y resultan difíciles de encuadrar en categorías más generales, aunque en ocasiones son básicos, y en las mismas y otras cuentan con distintas previsiones de colaboración. Pero resulta más ilustrativo proceder a su enumeración sin condicionarlos a estas notas.

En protección de menores, el *RD 1774/2004 aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, en cuya

aplicación las CCAA tienen un papel importante como instrumentos de los Jueces de Menores (especialmente la ejecución de medidas cuatrelares y del régimen de libertad vigilada, y también las reglas específicas para el cumplimiento de ciertas medidas no privativas de libertad como el tratamiento ambulatorio, la asistencia a un centro de día, la convivencia con una familia o en un centro educativo, la realización de tareas socioeducativas y otras semejantes.

En modificación genética, el *RD 178/2004, de 30 de enero, por la que se aprueba reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003 por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente*, responde en la mayor parte de su contenido a lo que expresa su título y en concreto dedica un capítulo al desarrollo de las competencias de las CCAA previstas por la ley del 2003, pero además crea la Comisión Nacional de Bioseguridad, en la que participan como vocales los representantes de las CCAA, junto al Consejo Interministerial. Siempre cabe la duda, como en el esquema de la ley de la ciencia, sobre si el lugar asignado a las CCAA es el más adecuado o debiera ser el Consejo. El reglamento es norma básica en virtud del 149.1.16 y 23 CE, aunque seguramente se iniciará también una nueva materia que podrá denominarse modificación genética o algo parecido.

En telecomunicaciones, el *RD 292/2004, de 20 de febrero, crea el distintivo público de confianza en los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico y se regulan los requisitos y procedimientos de concesión*, en desarrollo de la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico. El objetivo es que el distintivo sirva para ofrecer garantías a los consumidores y usuarios y se regulan las condiciones que deben reunirse para aspirar a él, la concesión y la retirada del distintivo así como los procedimientos respectivos. Encomienda al Instituto Nacional de Consumo la atribución del distintivo y a las CCAA el inicio del procedimiento sancionador cuando se contraengan la presente norma.

En medio ambiente, el *RD 2182/2004 crea el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral*, como órgano encargado directamente de la coordinación de las actuaciones de la Administración del Estado y de las CCAA y corporaciones locales en materia de prevención y lucha contra la contaminación derivada del tráfico marítimo. En Centro se constituye como dirección general dependiente del Ministerio de la Presidencia.

En protección civil el *RD 1546/2004 aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear*, que tiene carácter de directriz para los planes de emergencia nuclear que corresponde a la administración del Estado con el concurso de las demás administraciones públicas.

En vivienda, el *RD 1721/2004 modifica el RD 1/2002 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materias de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 y crea nuevas líneas de actuaciones protegidas par fomentar el arrendamiento de viviendas*, junto a las cuales prevé la coordinación de las actuaciones con las CCAA.

El *RD 1740/2003, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad*

*pública* establece el procedimiento para aquellas incluidas en el ámbito de la LO 1/2002 que deseen tal declaración: la CA realiza la tramitación, pero la resolución corresponderá al Ministerio de Interior.

El RD 2124/2004 que modifica el reglamento del 2000 regulando la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Serán vocales del pleno de la Comisión un representante por cada CA, con rango de director general, y vicepresidente segundo uno de ellos.

### Ampliación de traspasos y concesión de tercer canal

Casi todos los años se aprueban decretos de traspasos, algunas veces nuevos, pero más frecuentemente ampliando servicios o recursos respecto a traspasos realizados en períodos anteriores, lo cual en principio significa que se ha procedido a una mejor consideración del traspaso y, juzgando que no se atribuyeron a las CCAA todos los medios que correspondían a su competencia, se procede a completarlo. Todos los años se aprueban varios Reales Decretos realizando estas ampliaciones de traspasos de servicios, pero este año el número de estos decretos es considerable. Su cita se agrupa a continuación por materias, para indicar en que sectores se esta revisando la delimitación de recursos, pero si se observa por la CA destinataria destaca el número de los que corresponden a Andalucía.

En *agricultura*, el RD 366/2004, de 5 de marzo, contiene ampliación de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (FEGA), traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 1790/1996, de 19 de julio. También el Real Decreto 1788/2004, de 30 de julio, amplía los medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 511/1996, de 15 de marzo, adscritos a la gestión en materia de agricultura (FEGA), y el Real Decreto 1947/2004, de 27 de septiembre, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 2075/1995, de 22 de diciembre, en la gestión encomendada en materia de agricultura, SENPA.

Se produce un aumento de la *provisión de medios materiales y económicos en el ámbito de la administración de Justicia* por el Real Decreto 1321/2004, de 28 de mayo, y de nuevo por Real Decreto 1944/2004, de 27 de septiembre, a la Generalidad de Cataluña; por Real Decreto 2181/2004, de 12 de noviembre, a la Comunidad de Madrid; y por RD 366/2004 a la Comunidad de Andalucía.

En *educación*, el Real Decreto 367/2004, de 5 de marzo, amplía las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación (escuelas viajeras); el Real Decreto 1785/2004, de 30 de julio, realiza la misma ampliación para Andalucía, a la cual el Real Decreto 1786/2004, de 30 de julio, también realiza una ampliación de funciones y servicios del profesorado de instituciones penitenciarias). En el mismo servicio de las escuelas viajeras se realiza la ampliación a Canarias, por el Real Decreto 1943/2004, de 27 de septiembre, y a Cataluña, por el Real Decreto 1948/2004, de 27 de septiembre.

En *enseñanzas náutico-pesqueras*, el Real Decreto 1790/2004, de 30 de julio, aprueba la ampliación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Real Decreto 1946/2004, de 27 de septiembre, realiza la misma ampliación para la Generalidad de Cataluña.

En *sanidad* el Real Decreto 1942/2004, de 27 de septiembre traspasa a Canarias los medios personales adscritos al Hospital Militar «Juan Carlos I» de Las Palmas de Gran Canaria. También por Real Decreto 2399/2004, de 30 de diciembre, se realiza el mismo traspaso a Andalucía de los medios personales adscritos al hospital militar Vigil de Quiñones, de Sevilla.

### Otras ampliaciones singulares han sido:

*Asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina*, Real Decreto 1784/2004, de 30 de julio, a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Mediadores de seguros*, por Real Decreto 1783/2004, de 30 de julio, a la Comunidad Autónoma de Andalucía,

*Carreteras*, por Real Decreto 368/2004, de 5 de marzo, a Galicia.

*Cultura*, por Real Decreto 1949/2004, de 27 de septiembre, (fondo documental del Servicio de Recuperación del Patrimonio Artístico de la Generalidad de Cataluña).

*Protección de la mujer*, por Real Decreto 1791/2004, de 30 de julio, a Andalucía.

*Pesca (cofradías de pescadores)*, por Real Decreto 1789/2004, de 30 de julio, a Andalucía.

*Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación* por Real Decreto 2354/2004, de 23 de diciembre, a la Comunidad Valenciana.

*Recursos y aprovechamientos hidráulicos* por Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, a Andalucía (Confederación Hidrográfica del Sur).

*Transporte marítimo* por Real Decreto 1945/2004, de 27 de septiembre, a Cataluña.

*Transporte por ferrocarril*, por Real Decreto 2398/2004, de 30 de diciembre, a la Generalidad de Cataluña (línea «Lleida-La Pobla de Segur»).

*Concesiones de tercer canal*. Varios RRDD aprobados prácticamente con el mismo contenido conceden a las respectivas CCAA la gestión directa del tercer canal de televisión: Extremadura (437) Illes Balears (438), Aragón (RD 1890) y Asturias (RD 1319). Se añade en los últimos que la gestión concedida no podrá ser transferida bajo ninguna forma a terceros, correspondiendo íntegramente el desarrollo de la organización, ejecución y emisión del tercer canal a la sociedad anónima constituida al efecto en la CA.

## Formas de colaboración

Son muchos los Reales Decretos, y alguna Orden Ministerial, que contienen diversas formas de colaboración entre el Estado y las CCAA, especialmente mediante la previsión de procedimientos mixtos de decisión y a través de la creación de órganos del Estado en que están representadas las CCAA. En ocasiones, esta presencia parece una cláusula de estilo (que quizás no sea mala porque reconoce la conciencia de la complejidad), con escasa relevancia.

*A) Participación de CCAA en órganos estatales.* En ocasiones se trata efectivamente de la forma que parece más sencilla, la presencia de representantes de los gobiernos autonómicos en un órgano de la administración central, y en este caso la importancia deriva de la que posea el propio órgano y del peso que se concede a los miembros de los gobiernos de las CCAA. Esto habría que examinar en los órganos creados por las normas siguiente:

*RD 2182/2004 que crea el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral,* generada por el tráfico marítimo. La norma lo califica como órgano de coordinación de la administración del Estado (varios ministerios, y será una Dirección general sita en Presidencia) y las CCAA, así como otras administraciones territoriales

*RD 2124/2004 que regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.* Modifica el RD 22/2000 aumentando la presencia de las CCAA, que tendrá un representante con rango de director general cada una, además del Vicepresidente segundo que será elegido entre los vocales de este origen.

*RD 2195/2004 que regula la estructura orgánica y las funciones del Consejo Superior de Deportes.* Es un organismo autónomo, que ejerce las competencias de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia. Establece dos direcciones generales cuyas funciones principales serían la colaboración con las CCAA en diferentes sectores del deporte (desde alta competición a instalaciones deportivas).

En modificación genética, el *RD 178/2004, de 30 de enero*, que aprueba el reglamento ejecutivo de la ley del 2003, crea la Comisión Nacional de Bioseguridad, en la que participan como vocales los representantes de las CCAA, junto al Consejo Interministerial.

Además el RD 1740/2003 de protección general al consumo crea un órgano técnico, adscrito al Ministerio que puede integrarse con representantes de las CCAA.

*B) Representación de CCAA en Comisiones y Comités de eventos internacionales.* Parece que debe tener una consideración semejante, no sólo por su eventualidad sino también por su carácter simbólico, aunque éste es uno de los que integran la organización del poder. Entre éstos podrían incluirse la celebración de la XV Cumbre Iberoamericana y del X aniversario de la Conferencia Euro-mediterránea, en el 30 aniversario de la Proclamación de S.M. el Rey Don Juan Carlos I impulsa la creación de una Comisión para la organización y coordina-

ción de las actuaciones que requiere su celebración. En el pleno, y en su caso en la Comisión ejecutiva, se integran representantes de las CCAA de Cataluña, Castilla y León y Madrid y de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Salamanca (RD 2269). También la conmemoración del IV centenario de la publicación del Quijote promueve una Comisión donde figura como vicepresidente el Presidente de Castilla-La Mancha, y como vocales los Presidentes de las otras CCAA (RD 1419). Igualmente se ha creado el Comité español de coordinación para el décimo aniversario del año internacional de la familia (RD 1743), como órgano interministerial al que se añadirá la representación autonómica, local y de intereses. Algo diferente, por su permanencia, es la reforma de la composición del Consejo del Real Patronato sobre Discapacidad (RD 338), donde figuran los Presidentes de las CCAA,

C) *Procedimientos participados*. Otras muchas normas prevén procedimientos complejos o participados, porque las CCAA intervienen en algún trámite de la cadena de decisiones que culmina con la resolución del Estado. Esta participación es frecuente y su importancia debe valorarse según la materia y el peso de la participación autonómica, pero sobre todo según el tipo de competencia, porque en ocasiones la previsión de las CCAA sirve para enmascarar la retención estatal de una competencia que debía corresponderlas. Este año pueden mencionarse las siguientes normas:

En educación, el *RD 1741/2003 de 19 de diciembre, que regula la prueba general de Bachillerato*, atribuye al gobierno la fijación de las condiciones de una prueba general de Bachillerato, tras la consulta de las CCAA. También el *RD 49/2004 sobre homologación de planes de estudios y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional*, basado en 149.1.30 CE, establece el procedimiento que debe seguirse, dando intervención a las CCAA. La CA autoriza la implantación de una enseñanza determinada y las Universidades elaboran los planes de estudio; tras ser informados favorablemente por la CA se remiten al Consejo de Coordinación Universitaria para su resolución.

*RD 2353/2004 sobre regímenes comunitarios de ayuda a la agricultura para la campaña 2005/2006 y a la ganadería para el año 2005* reconoce a las CCAA como administraciones competentes par la tramitación, resolución y pago de las ayudas, así como el control de las mismas, y prevé que el FEGA elabore –con las CCAA– un plan nacional para la campaña 2005-06, que pueden desglosarse en planes regionales elaborados por las CCAA. También el FEGA recibirá toda la información y la comunicará a la Comisión Europea.

El *RD 461/2004 establece el Programa nacional de control de la mosca mediterránea de la fruta*, que significa el establecimiento de un plan nacional (justificado en el 149.1.13 CE) consistente en una panoplia de medidas fitosanitarias para prevenir el desarrollo endémico de la mosca. Las CCAA declaran la existencia de la plaga y las medidas concretas del plan que adoptarán, especificando todos sus detalles, y las comunican al Ministerio. Este realizará la coordinación, a través de un Comité Fitosanitario Nacional en el que pueden intervenir las CCAA.

D) *Los órganos generales de coordinación* no siempre son fáciles de distinguir de los primeros citados, que pertenecen y están encuadrados en la administración

central aunque cuenten con la presencia de representantes autonómicos. Los que propiamente son órganos de coordinación dan un peso muy superior a las CCAA en las decisiones y éstas no pueden atribuirse a la administración central. Con reserva de las dificultades citadas, quizás podrían considerarse:

*El RD 176/2004, de 30 de enero, regula el régimen jurídico del centro Nacional de Transplantes y Medicina Regenerativa como organismo público autónomo encargado de gestionar y fomentar las políticas de transplantes y regeneración en España y de asumir la representación hacia el extranjero. En su Consejo Rector están presentes las CCAA mediante 4 vocales surgidos del Consejo Interterritorial.*

*El RD 182/2004, de 30 de enero, determina la composición de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud que fue creada por la ley 16/2003 de salud para la planificación el diseño de programas de formación y modernización de los recursos humanos del sistema sanitario, sin perjuicio de las competencias de las CCAA. La composición es equivalente a una Conferencia Sectorial, presidiendo el Ministro y siendo Vicepresidente quien elijan los Consejeros autonómicos.*

*El RD 339/2004, de 27 de febrero, sobre acreditación de institutos de investigación sanitaria pretende fomentar la aproximación entre los hospitales y las universidades y otros centros públicos o privados de investigación. En la misma línea se mueve la Orden PRE/635/2004, de 10 de marzo, que regula las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Asesora de Investigación de Salud. Órgano asesor de cooperación entre público y privado y órgano consultivo del Ministerio para la política de investigación sanitaria, contará con la participación de 3 vocales en representación de las CCAA que sean directores generales y escogidos por el Consejo Interterritorial.*

*Orden ECD/273/2004, por la que se regula el Comité Español de Deporte Universitario. Creado por una Orden de 1988 como órgano de asesoramiento y de apoyo para la coordinación asignada al Consejo Superior de Deportes, en desarrollo del RD 2069/1985, se constituye en órgano de participación de las instituciones con competencia en la materia. Se reforma ahora su composición, de manera que en el pleno del Comité participa un representante de cada CA y en la Comisión Permanente 2 elegidos por las CCAA entre sus representantes del pleno.*

*El RD 2124/2004 que modifica el reglamento del 2000 regulando la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo considera vocales del pleno de la Comisión a un representante por cada CA, con rango de director general, y también el vicepresidente segundo será elegido entre uno de ellos.*