

## 1. NORMAS CON RANGO DE LEY

*Francesc de Carreras*

A) El número de normas estatales con rango de ley aprobadas durante el año 1990 es considerablemente elevado: una ley orgánica, treinta y una leyes ordinarias, seis decretos-ley y tres decretos legislativos. De este conjunto normativo hay que destacar, en una primera valoración, algunos elementos de tipo general.

En primer lugar, una primera aproximación no estrictamente cuantitativa de la legislación analizada nos permite llegar a la conclusión que en buena parte de normas con rango de ley algunos de sus preceptos tienen implicaciones autonómicas, incluso en leyes sobre materias que, a primera vista, podrían parecer alejadas de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ello parece indicar que, cada vez más, las competencias estatales y las de las comunidades autónomas tienen una mayor imbricación y son más difícilmente deslindables.

En consecuencia, muy posiblemente, ya vigente una legislación post-constitucional que ha regulado los temas más claramente problemáticos desde el punto de vista de la distribución competencial entre Estado y CCAA, nos encontramos en una fase legislativa en la cual el Estado regulará competencias que en apariencia son exclusivamente propias pero que incidirán, sin embargo, cada vez con más frecuencia, aunque sea en aspectos parciales y complementarios, en las competencias autonómicas, todo ello como fiel reflejo de la complicada problemática de un Estado que, además de compuesto, tiene un carácter social y opera en una sociedad industrial.

En segundo lugar destaca el gran número de leyes financieras, bastantes de ellas de carácter singular. Estas últimas justifican su carácter legal, en muchos casos, por el mero hecho de ser modificativas de la ley de Presupuestos. Entre las leyes financieras de carácter general se encuentran algunas de gran relevancia desde el punto de vista del Estado de las Autonomías: la Ley 27/1990, por la que se modifica el Concierto económico vasco, la Ley 28/1990, por la que se aprueba el convenio económico con Navarra y la Ley 29/1990 que establece una nueva regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, entre otras.

Si excluimos estas importantes leyes financieras —que son tratadas en el apartado correspondiente— puede concluirse que se han aprobado únicamente cuatro leyes de interés general desde un punto de vista autonómico:

— la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE)

— la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (en adelante, Ley de Valoraciones)

— la Ley 10/1990, del Deporte (en adelante, Ley del Deporte) y

— la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento (en adelante Ley del Medicamento).

Cañiremos este comentario a algunos de los problemas comunes que, desde nuestro particular punto de vista, suscitan estas cuatro leyes.

B) En primer lugar plantean algunos problemas acerca de lo que se viene denominando técnica legislativa, de enorme importancia en la aplicación de un ordenamiento complejo como el nuestro por afectar de forma determinante a un valor esencial en el Estado de Derecho, como es la seguridad jurídica.

Desde este punto de vista las leyes de 1990 presentan diversas soluciones a dos problemas que es necesario abordar. En primer lugar, la determinación de los títulos competenciales estatales y, en segundo lugar, y estrechamente ligado al anterior, las posibles extralimitaciones competenciales encubiertas que tienen lugar bajo la acumulación incierta de títulos por parte del Estado

a) El primer aspecto —la determinación de los títulos competenciales estatales— ofrece problemas, tanto desde el punto de vista de la materia, como del carácter funcional de dichas competencias, especialmente en la distinción entre legislación y legislación básica. Hay que partir del postulado de que tal determinación ha de revestir las características de claridad y motivación suficiente para poder ser desarrolladas o ejecutadas adecuadamente por las Comunidades Autónomas.

Es cierto que la estructura de una ley es, debido a su propia naturaleza jurídica, muy distinta de una sentencia y la motivación —imprescindible en ésta— no es estrictamente necesaria en las tareas del legislador. Sin embargo, el enmarañado sistema jurídico español y, muy especialmente, la necesaria colaboración legislativa entre Estado y Comunidades Autónomas —legislación básica/legislación de desarrollo y potestad legislativa/potestad reglamentaria— exigen precauciones para el buen funcionamiento del sistema que en otros ordenamientos más simples no serían necesarios.

Por ello creemos que estas cuestiones de técnica legislativa no son simplemente perfeccionamientos del modo de operar de las instituciones sino auténticas exigencias del principio de seguridad jurídica generadas por las dificultades de aplicación de las normas y, en consecuencia, han de plantearse como deberes del legislador.

A nuestro parecer, la motivación, es decir, la justificación constitucional de los títulos competenciales, tiene su lugar adecuado en los Preámbulos. Por ejemplo, en el caso de la LOGSE se cubre perfectamente esta necesidad de motivación. Así, se dice en el Preámbulo:

«La igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial del referido derecho (a la educación), la necesidad de que los estudios que conducen a la obtención de títulos académicos y profesionales de validez general se atengan a unos requisitos mínimos y preestablecidos, justifican que la formación de todos los alumnos tenga un contenido común, y para garantizarlo se atribuye al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas que constituyen los aspectos básicos del currículo. A su vez las Administraciones educativas competentes, respetando tales enseñanzas mínimas, esta-

blecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo. La ley encuentra su fundamento en la igualdad ante el contenido esencial del derecho a la educación, así como en las competencias que la Constitución Española atribuye al Estado, singularmente en los apartados 1.1, 1.18 y 1.30 del artículo 149 de la misma.»

Insuficiente, en cambio, especialmente debido a la enorme complejidad de la materia regulada, nos parece la justificación de las competencias estatales que aparece en el Preámbulo de la Ley de Valoraciones. Esta insuficiencia consiste, creo, en el carácter excesivamente general de dicho Preámbulo que pretende fundamentar las competencias estatales en los siguientes principios:

1º) establecimiento de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación (artículo 149.1.1 CE en relación con el 33.2 CE);

2º) determinación del contenido económico del derecho valorando, a efectos expropiatorios, las diferentes facultades que lo integran según su grado de adquisición;

3º) previsión de los supuestos expropiatorios e indemnizatorios;

4º) otorgamiento de cobertura legal a una serie de instrumentos jurídicos cuya utilización por las Administraciones competentes pueda permitirles una intervención eficaz en la regulación del mercado inmobiliario.

Y se concluye: «La regulación de este conjunto de materias encuentra apoyo constitucional en las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1 en sus reglas 1ª, 8ª, 13, 18 y 23, esta última en cuanto a los preceptos de la ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable».

Es evidente que, con la explicación anterior, no se justifica el amparo de algunos de los títulos que contienen las reglas mencionadas.

De forma distinta —que tiene su aspecto positivo y su aspecto negativo— se resuelve la cuestión en la Ley del Deporte. Si bien en su Preámbulo no se justifica suficientemente éste carácter básico, sí se precisa dicho carácter en las disposiciones adicionales segunda y cuarta. En efecto, la Disposición Adicional segunda establece:

«Se declaran normas básicas, al amparo de lo regulado en el artículo 149.1 de la Constitución, las siguientes:

- a) El artículo 3.1, 2 y 3 al amparo de la regla 30ª.
- b) El artículo 53.5, según lo previsto en la regla 18ª.»

Y la Disposición Adicional cuarta 1 prevé:

«Lo dispuesto en el título IX se dicta a efectos de lo previsto en el artículo 149.1.29 de la Constitución.»

Esta ley, por tanto, si bien no da una explicación razonada del amparo constitucional de estas normas cualificadas como básicas, sí que refleja, en las disposiciones adicionales, la exacta correspondencia entre las normas de la ley y su carácter básico en virtud de los preceptos del artículo 149.1 CE.

Por el contrario, la Ley del Medicamento es insuficientemente explícita en el Preámbulo aunque precisa en su articulado. Efectivamente, en el Preámbulo no hay una explicación suficientemente razonada de la utilización de las diversas competencias estatales (lo cual se admite implícitamente al decir que no se hacen mayores precisiones sobre la habilitación de determinados títulos competenciales porque «su explicitación resultaría prolija»). Sin embargo, el artículo 2 pretende fundamentar competencialmente los diversos supuestos y, sin entrar a discutir lo acertado de tal fundamentación, cuando menos facilita el análisis de la distribución competencial.

A la vista de las distintas opciones quizá debamos concluir que la solución óptima a los problemas de técnica legislativa que plantea la determinación de los títulos competenciales estatales, quizás debería orientarse en este doble sentido: por un lado, una motivación constitucional suficientemente argumentada en el preámbulo y, por otro, la previsión en la parte dispositiva de los preceptos básicos en relación con los preceptos constitucionales que fundamentan este carácter.

b) El otro problema —estrechamente conectado con el anterior— que aparece en las cuatro leyes de que tratamos es el de la acumulación de títulos competenciales estatales como justificación de la legislación del Estado. Es lógico que un mismo texto normativo afecte a más de una materia competencial según la clasificación material y funcional establecida en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución y los correspondientes de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, la acumulación de títulos que practica anualmente el legislador estatal excede en muchos casos aquello que es razonable y adquiere unos perfiles que puede llegar a desnaturalizar la inevitable delimitación material de las competencias establecidas en los diversos bloques de la constitucionalidad existentes.

Así, la Ley de Valoraciones dice encontrar apoyo competencial en las reglas contenidas en los apartados 1, 8, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 CE, con la paradoja que ninguno de estos títulos hace referencia al urbanismo que, como se sabe, no está reservado al Estado en el 149.1 CE y ha sido asumido como competencia propia en los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Igualmente, la Ley del Medicamento invoca un gran número de títulos competenciales: legislación sobre productos farmacéuticos, bases y coordinación general de la sanidad, régimen económico de la seguridad social, comercio exterior, fomento de la investigación científica y técnica, ordenación económica y el casi inevitable título contenido en el 149.1.1 CE. También la Ley del Deporte agrupa muy diversos títulos para una materia que, como tal, no es reconocida explícitamente como de competencia estatal.

Todo ello nos ha de llevar a una reflexión conducente, si queremos ser realistas, a dos conclusiones. En primer lugar, es ciertamente muy difícil realizar una distribución material de competencias en un Estado Social como el nuestro que debe realizar tantas funciones. Sin embargo, y en segundo lugar, si el constituyente ha optado —como lo prueban los artículos 148.1 y 149.1 CE— por establecer una distribución competencial que en

muy buena parte tiene carácter material, el legislador no debe apartarse de esta indicación del constituyente y sólo en casos de difícil solución y por razones muy justificadas puede optar por utilizar títulos complementarios al sustantivamente material.

Desde esta óptica, parece razonable que el legislador estatal regule el deporte desde el punto de vista de las competiciones de ámbito estatal: la razón es que difícilmente podía hacerse de otra manera, aunque hubieran podido encontrarse mecanismos de cooperación que solucionaran el problema por otras vías. Sin embargo, cabe dentro de lo razonable, si las fuerzas políticas están de acuerdo, como ha sido el caso, que el elemento territorial permita otorgar competencias al Estado. Mucho más discutible es que se invoquen en la misma ley otros títulos muy alejados de la materia deportiva. Igualmente, en la Ley de Valoraciones se incluyen materias tan distantes del urbanismo —entendido éste como materia en sentido jurídico, se entiende— como es el contenido en la regla 13ª del 149.1 CE: «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

C) Dentro de este marco hay que subrayar, dentro de las leyes estatales del año 1990 que comentamos, dos casos que, de generalizarse sin ningún control, podrían abocarnos a una clara desnaturalización del sistema de distribución competencial.

Sin querer entrar a fondo en el tema, una primera reflexión debe versar sobre el hecho ya mencionado de que dos leyes estatales regulan materias respecto de las cuales el Estado no tiene, a primera vista, competencias en virtud de las reglas de atribución de las mismas previstas en la Constitución. Se trata, evidentemente, de las Leyes de Valoraciones y del Deporte.

No cabe duda que, como ya se ha dicho, la realidad estatal de hoy dificulta la delimitación material de la distribución de funciones entre Estado y Comunidades Autónomas. También es cierto que las previsiones del constituyente y del legislador estatutario son confusas, en ocasiones más allá de lo que suele ser normal en este tipo de legislación, y deben ser concretadas puntualmente en la práctica, en ocasiones de forma forzosamente casuística. No cabe duda tampoco que, en buena parte de las materias reguladas en estas leyes, la competencia es claramente estatal.

Pero con la misma rotundidad cabe decir que, en otras ocasiones, las opciones podían ser muy distintas y, posiblemente más conformes al principio pro autonomía, no sólo sin salirse del marco constitucional sino, por el contrario, con una legislación mucho más adecuada a él.

Una segunda reflexión iría en el sentido de subrayar el posible abuso que puede hacerse, y quizás se esté ya llevando a cabo, con la continua invocación del título competencial estatal contenido en la regla 1ª del artículo 149.1 CE.

Debe hacerse notar aquí que en todas las leyes de 1990 que hemos destacado se fundamentan competencias en este precepto. Hay que decir, sin embargo, y en descargo del legislador estatal, que esta invocación se hace siempre de forma adjetiva, es decir, colateralmente a títulos materiales de carácter más sustantivo. Y que, además, las leyes comentadas regulan en buena parte derechos prestacionales que, en virtud del principio de igualdad

de las condiciones del ejercicio de los derechos, permiten el soporte de esta competencia estatal.

Entrar a tratar este tema exigiría un espacio que no nos permite este comentario general. Creemos, sin embargo, imprescindible dejar constancia de que una interpretación expansiva de este título estatal, cuyo contenido no ha sido todavía bien precisado, podría disminuir sensiblemente la capacidad de las instituciones autonómicas respecto a numerosas materias en las que son competentes.

Ha llegado posiblemente el momento que doctrina y jurisprudencia hagan un esfuerzo para establecer unos parámetros claros que delimiten esta competencia, orientando así a un legislador estatal que tendrá la continua —y humana— tentación de utilizarlas con excesiva voracidad y unos legisladores autonómicos que por naturaleza están abocados a obviarla. El primero puede poner en peligro la plasmación legislativa del principio autonómico y los segundos la igualdad de los ciudadanos en un marco estatal solidario.

## 2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

*Joaquín Tornos Mas*

### A) Mantenimiento de las notas generales destacadas en el año 1989

La producción normativa de carácter reglamentario realizada a lo largo del año 1990 presenta, en sus rasgos generales, una gran semejanza con la llevada a cabo durante el año 1989. Pueden, pues, reproducirse las características generales de dicha actividad normativa que destacamos en el Informe del año anterior:

- Escasez de reglamentos ejecutivos (en el sentido de desarrollo total o de partes sustanciales de un texto legislativo).
- Elevado número de disposiciones dictadas en desarrollo de normativa comunitaria y con un claro contenido subvencional.
- Mantenimiento de un notable número de Reales Decretos de Traspasos.
- Incremento de las disposiciones que se declaran formalmente como norma básica.

De estas notas generales, pueden destacarse algunos puntos de singular relevancia.

a) Se ha mantenido un importante número de disposiciones dictadas en aplicación interna de Directivas Comunitarias, afectando casi todas ellas a materias relativas a protección de los consumidores (calidad de productos industriales o agrícolas) o agricultura. (Así, RR.DD. 434/1990; 472/1990; 495/1990; 496/1990; 569/1990; 669/1990; 670/1990; 707/1990; 820/1990; 877/1990; 880/1990; 952/1990; 1066/1990; 1132/1990; 1138/1990; 1310/1990 y 1477/1990, así como dos Ordenes Ministeriales de 30 de abril y una Resolución de 10 de octubre).

b) También puede comprobarse la frecuente introducción en las normas reglamentarias de mecanismos de colaboración entre la Administración estatal y autonómica, técnicas de colaboración orgánicas o procedimentales, que en ocasiones se presentan en la fase misma de elaboración de la norma reglamentaria. Así el R.D. 1254/1990 sobre denominaciones de origen (regula la utilización de nombres geográficos protegidos por Denominaciones de origen, genéricas y específicas en productos agroalimentarios), presenta la peculiaridad de que en su Exposición de Motivos se hace constar que en el proceso de elaboración de esta norma se dio audiencia a las Comunidades Autónomas.

Como ejemplo de colaboración procedimental cabe mencionar el R.D. 439/1990 (Catálogo Nacional de Especies Amenazadas), que regula un procedimiento participado para dar contenido a la previsión del artículo 29 de la Ley 4/1989 de Conservación de Especies Amenazadas, al mismo tiempo que remite al nivel de Orden Ministerial la articulación de formas convencionales para ejecutar Planes de protección.

Como ejemplo de colaboración orgánica puede citarse el R.D. 527/1990 por el que se establece la representación del Gobierno en la Junta de Seguridad del País Vasco.

c) La regulación de procedimientos de contenido subvencional sigue siendo una temática que se reproduce en muchas disposiciones reglamentarias del año 1990, pero en este campo se detecta una notable disminución con relación al año anterior. Así, tan sólo cabe destacar el R.D. 873/1990 en materia de Conservación de la Naturaleza y cuatro Ordenes Ministeriales (17 y 20 de abril, 16 julio y 24 octubre), en materia de Agricultura, Turismo y Cultivos Marinos, así como la Resolución de 10 de octubre 1990 relativa al abandono del viñedo.

d) El Reglamento ejecutivo adoptado en el año 1991 (y ya el dato de existir un solo reglamento ejecutivo en sentido estricto es significativo), es el R.D. 1211/1990 de 28 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Tan prolija norma contiene algunas referencias a los problemas de orden competencial y articula diversas formas de colaboración procedimental.

En relación al orden competencial, el artículo primero define el ámbito de aplicación de la norma, tarea no fácil al existir competencias estatales delegadas a las Comunidades Autónomas y tener interés en afirmar dicho artículo el valor supletorio general de diversos preceptos del reglamento estatal. Como principio general se atribuye al Reglamento el valor de norma de aplicación primaria en relación a los transportes de competencia estatal, ya correspondan las competencias ejecutivas al Estado o éstas hayan sido delegadas a las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las técnicas de colaboración éstas aparecen mencionadas en el artículo 2.d) como regla general que debe presidir la actuación de las Administraciones, y se regulan de forma concreta al referirse al Plan de Transporte (art. 26), o al proceso de otorgamiento de concesiones o autorizaciones (arts. 63.2, 101 y 102).

e) El número de Reales Decretos de traspasos ha sufrido una notable reducción en relación al año anterior, pero más importante que este dato cuantitativo es destacar que todos los RR.DD. afectan a Comunidades Autónomas del máximo nivel competencial (Andalucía, Cataluña, Canarias, Galicia y Navarra). También debe reseñarse la importancia material de algunos Traspasos pues afectan a Insalud o a Universidades.

## **B) El carácter formal de la normativa básica**

La importancia que ha asumido el carácter formal de la normativa básica a partir de la STC 69/1988 se refleja en la promulgación de diversas disposiciones reglamentarias en las que se afirma esta naturaleza de norma básica, si bien esta afirmación aparece de modo diverso.

Hay un grupo de Reales Decretos, dictados en ejecución interna de Directivas Comunitarias, que afirman expresamente su carácter de normativa básica. Este carácter lo invocan a partir de lo dispuesto en el artículo 149.1.1, 10 y 16 de la CE, es decir, el título competencial material alegado es el de la

igualdad de condiciones de vida, comercio exterior y sanidad. Por otro lado, la cobertura legal interna del Real Decreto se busca en la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios (arts. 5.1 y 39.1). En este sentido deben citarse los RR.DD. 820/1990 (prohíbe la fabricación y comercialización de productos de apariencia engañosa que pongan en peligro la salud o seguridad de los Consumidores), R.D. 880/1990 (Fabricación de juguetes) y R.D. 1132/1990 (Protección radiológica).

No obstante, existe otro bloque, mucho más numeroso, de Reales Decretos que se amparan en los mismos títulos competenciales y en la misma cobertura legal pero que no afirman de modo expreso su naturaleza básica. En cualquier caso, al legitimarse la competencia estatal de modo expreso en títulos competenciales estatales que suponen tanto competencias básicas como exclusivas, se podría entender cumplida la exigencia del carácter formal de la normativa básica pues se hace expresa referencia a preceptos constitucionales que reconocen la competencia básica estatal para legitimar la norma que dicte el Estado. Los Reglamentos se dictan amparados en diversos títulos estatales que, una vez más, se acumulan. Cuestión diversa es el posible control y revisión de la competencia estatal por parte del Tribunal Constitucional o, y éste es un tema ya más discutible, por la propia jurisdicción ordinaria. Como ejemplo de este tipo de disposiciones reglamentarias cabe citar diversos Reglamentos técnico-sanitarios (668/1990; 822/1990; 823/1990 y 1166/1990, por citar algunos ejemplos).

### **C) La utilización de títulos competenciales discutibles: comercio y sanidad exterior en el caso de ejecución de normativa comunitaria, y ordenación general de la economía**

Las normas reglamentarias estatales han utilizado también la doctrina del Tribunal Constitucional para justificar la competencia estatal.

Por un lado, cuando se trata de ejecutar normativa comunitaria, aparece como título habilitante estatal el artículo 149.1.10 y 16 CE, es decir, el Comercio y Sanidad exterior. Se recoge así el contenido de la Sentencia 252/1989, en la que se viene a negar un título competencial general a favor del Estado en razón a la ejecución interna del derecho comunitario, pero en la que se otorgó al Estado un título amplísimo para llevar a cabo este cometido convirtiendo toda ejecución interna en materia afectada por su carácter «exterior». La finalidad exterior de la norma permite reconocer la competencia estatal. La dura, y a mi juicio convincente, crítica doctrinal a esta jurisprudencia del TC no ha hecho mella en el Gobierno y Administración estatal.

Otro título competencial al que se recurre en los Reglamentos de 1990 es el de la Ordenación General de la economía. Título inexistente en el artículo 149.1 de la CE, pero creado por el Tribunal Constitucional a partir de las redacciones de diversos Estatutos de Autonomía, y que hoy parece haberse asumido. Ejemplo del recurso a este título lo ofrece el R.D. 496/1990 en materia de autorizaciones para la plantación de viñas durante las Campañas 1989-90 y 1990-91. En este caso la ejecución interna de la normativa comunitaria no puede ampararse en el comercio exterior. Al tratarse de una

norma de carácter marcadamente ejecutiva (régimen de autorizaciones), en materia autonómica (agricultura), el título competencial estatal, es, según se afirma, «atender a razones de ordenación general de la economía y en ejercicio de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.13 de la Constitución».