

1. NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos Mas

A) Valoración general

En el año 1991 destaca por su importancia la reforma de diversos Estatutos de Autonomía adoptada para permitir la disolución de las Cámaras legislativas y una convocatoria unitaria de elecciones en cuanto a la fecha. Si bien la modificación estatutaria afecta a una cuestión muy concreta, debe destacarse el hecho de haberse «acordado» entre las fuerzas políticas iniciar un proceso de reforma de diversos Estatutos, proceso que, a pesar de las dudas en torno a su constitucionalidad, se culminó sin especiales problemas y permitió una convocatoria unitaria de elecciones autonómicas y locales en la mayoría de Comunidades Autónomas.

Al margen de esta novedad, significativa de modo especial por su posible influencia sobre la discusión en torno a cómo abordar formalmente ulteriores reformas estatutarias, la producción legislativa estatal con incidencia sobre los ordenamientos de las Comunidades Autónomas ha sido escasa en número y de relativa trascendencia en cuanto a los temas tratados.

Como primera cuestión puede destacarse un dato positivo. En la legislación examinada se aprecia una clara vocación por corregir determinadas disfunciones propias de nuestro sistema normativo que habían sido denunciadas por la doctrina y, en concreto, en números anteriores de este Informe. Así, el legislador de 1991 ha definido formalmente el carácter básico de las leyes y ha tratado de justificar con rigor el título competencial habilitante y, en ocasiones, ha tratado de evitar situaciones de previsible inseguridad jurídica. Datos, pues, a destacar, lo que no impide que también se hayan aprobado algunos textos legales de dudosa constitucionalidad y con una confusa redacción.

Llama también la atención que muchas de las normas legales aprobadas durante este período sean consecuencia de «mandatos» impuestos al legislador, ya sea por exigencias del ordenamiento comunitario, por tratarse de la ejecución de Sentencias del Tribunal Constitucional o por la necesidad de adecuar a la Constitución viejos textos legales, necesidad que aparece como imperiosa ante el surgimiento de algunos problemas concretos.

Parece, pues, detectarse a lo largo de 1991 un cierto grado de moderación en la aprobación de leyes con incidencia directa en competencias autonómicas, manteniéndose al mismo tiempo la tendencia ya apuntada en el Informe del año 1990: regulación estatal de competencias en principio propias y exclusivas con incidencia parcial en competencias autonómicas, lo que se hace, insisto, con un notable grado de preocupación y respeto por el contenido de estas últimas.

B) Reforma de los Estatutos de Autonomía. Las leyes orgánicas de reforma en materia electoral.

Las leyes orgánicas 1 a 7 de 13 de marzo reformaron, respectivamente, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Murcia, Madrid, Asturias, Valencia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cantabria.

El problema que motivó la reforma estatutaria es ya conocido. Las elecciones autonómicas se convocaban en períodos diversos y separadas de las locales, lo que daba lugar a una permanente situación de consultas electorales a nivel de todo el Estado. Esta última situación es lo que trata de corregirse imponiéndose un calendario unificado.

Lo remarcable de la solución es el acuerdo a que se llegó entre las fuerzas políticas con capacidad para imponer la decisión en las Comunidades Autónomas y en el Parlamento estatal, de modo que fue así posible abordar la reforma de los Estatutos. La reforma siguió en cada caso los respectivos procedimientos estatutarios y se aprobaron siete leyes orgánicas con un mismo objetivo: permitir la disolución anticipada de las Cámaras e imponer que en el futuro las elecciones se celebraran el cuarto domingo de mayo, para lo cual se hace una remisión a la Ley Orgánica Electoral General.

Esta remisión obliga, a su vez, a modificar la Ley Orgánica Electoral General (Ley Orgánica 5/1985 modificada parcialmente por la 1/1987). Así, se aprobó la ley 8/1991 de 13 de marzo en la que, entre otros temas, el número 15 modificó el art. 42 de la LOREG, estableciéndose en su párrafo tercero el modo en que se convocarán las elecciones cuando el Presidente de la Comunidad Autónoma no tenga atribuida la disolución de la Cámara, imponiéndose, en este caso, que las elecciones se convoquen el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años.

Completando esta regulación de futuro, la disposición transitoria primera abordó el problema concreto de las elecciones para el año en curso, imponiendo de hecho la disolución anticipada de las Cámaras regionales (apartado b «A todos los efectos legales se entenderá que el mandato de los actuales miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales a que se refiere esta disposición finaliza el 10 de junio de 1991»). Curiosamente, la propia ley orgánica trata de reforzar su valor al disponer que «lo establecido en esta disposición transitoria no puede ser modificado o sustituido por la legislación de las Comunidades Autónomas», párrafo este que parece innecesario por tratarse precisamente de una ley orgánica.

C) La distribución competencial. Luces y sombras.

Como dato positivo cabe destacar la aceptación del necesario elemento formal en la legislación básica. Así, la ley 9/1991, que modifica diversos artículos de leyes estatales (incompatibilidades de altos cargos, bases del régimen local, contratos y mercado de valores) tiene especial cuidado en indicar en su disposición final primera que el artículo y la transitoria que modifican la Ley de Bases de Régimen Local son normas básicas; por su parte, la ley 11/1991 de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radio difusión sonora, afirma también en su Exposición de Motivos su carácter de norma básica, al amparo del art. 149.1.18 y 27.

Otro dato positivo es la percepción de la voluntad de fijar con mayor precisión los títulos competenciales que habilitan la competencia legislativa estatal. Muestra de esta tendencia es la ley 3/1991 de 10 de enero de Competencia desleal. La Exposición de Motivos, en su apartado IV, desarrolla el problema competencial, sin limitarse a una simple acumulación de títulos a favor del Estado. Así, justifica el por qué se acude el art. 149.1.6 y 8, se refuerza la argumentación con la referencia al límite autonómico que supone el art. 139.2 CE y se razona la no existencia de invasión con respecto a las competencias autonómicas de comercio interior y protección de consumidores y usuarios.

También debe valorarse positivamente la ley 28/1991 de 5 de diciembre por la que se deroga la ley 197/1963 de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

La ley citada es sin duda una ley curiosa pues se limita a derogar un texto anterior que había quedado «desenganchado» del ordenamiento. No se deroga a través de un nuevo contenido material aplicando el principio cronológico. La nueva ley, de artículo único, se limita a expulsar un texto del ordenamiento. Expulsión que se hace en garantía del principio de seguridad jurídica y por el hecho de que la nueva realidad del Estado compuesto niega a la ley estatal su base competencial, al tiempo que la política turística que contenía la ley derogada carece ya de sentido. Lo relevante es que se admite que el Estado no podría regular sustantivamente de nuevo esta materia, razón por la que no podía derogar dictando un nuevo texto diverso del anterior. La ley, por tanto, es muy simple. Un único artículo de una línea en el que se declara la derogación de la ley, y una trasitoria para salvar las situaciones de derecho temporal.

La sombra está determinada por la ley 10/1991, de 4 de abril, en materia de espectáculos taurinos. ¿Cuál es el título competencial alegado? Pues bien, ante el hecho de que la materia espectáculos públicos es de competencia autonómica, se acude al criterio de la finalidad de la norma y se califica la misma como de orden público y seguridad ciudadana, encontrando así el título estatal en el art. 149.1.29 de la CE. Criterio a favor de la competencia estatal que se refuerza con la alusión a la competencia concurrente en materia de cultura.

Los criterios aducidos son discutibles, y no ya por la afirmación de que la fiesta de los toros sea cultura, sino por sustraer de la competencia en materia de espectáculos públicos el elemento garantizador, para convertirlo en materia de orden público y dar la competencia al Estado. Lo cierto es que, sin decirlo, se crea un «fiesta nacional» que, como espectáculo de especial interés, requiere un reglamento unitario con una aplicación homogénea. Pero ¿es posible tal proceder con el régimen competencial existente? Las dudas se reflejan en una disposición final difícilmente comprensible: «lo establecido en la presente ley será de aplicación general en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia, correspondiendo su ejecución a los órganos competentes de aquéllas, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Estado en relación con los espectáculos taurinos».

D) Las leyes debidas y la concurrencia indirecta.

Muchas de las leyes aprobadas en 1991 con incidencia sobre las Comunidades Autónomas han sido impuestas a la voluntad del legislador estatal.

Así, la ley Orgánica 12/1991 sobre modificación de diversos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal responde a la necesidad de adecuar esta ley a la nueva estructura del Estado en relación al llamamiento judicial de altos cargos, entre los que cabe situar a los Presidentes de las Comunidades Autónomas. La fuerza de los hechos obligó en 1991 a adecuar a la Constitución de 1978 la ley de Enjuiciamiento Criminal.

Desde otra perspectiva, también es una Ley debida la 23/1991 de 15 de octubre, pues con la misma se da cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989 de 18 de julio que declaró la inconstitucionalidad del art. 8.2 y de la disposición adicional segunda, en tanto precepto básico, de la ley 23/1986. El legislador estatal, de nuevo mostrando en este caso su preocupación por la seguridad jurídica, dicta la ley 23/1991 para eliminar la apariencia de legalidad del texto anterior y desarrollar el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Así, la disposición adicional segunda, que el TC calificó de imprecisa, es desarrollada para asegurar el destino de los bienes de las Cámaras Agrarias.

Otras leyes debidas son las de contenido fiscal. La Ley 20/1991 de 7 de junio sobre Aspectos fiscales en Canarias trata de dar respuesta a las consecuencias que sobre el régimen especial fiscal de Canarias supuso el ingreso en la CEE, creando nuevas figuras impositivas y regulando su gestión (el RD ley 5/1991 de 20 de diciembre aplazó la entrada en vigor del nuevo Impuesto General Indirecto Canario). Por su parte la Ley 29/1991 de 16 de diciembre de adecuación de determinados conceptos impositivos a las Directivas y Reglamentos Comunitarios es también una exigencia derivada del ordenamiento comunitario que incide en los impuestos cedidos y de gestión delegada a las Comunidades Autónomas.

Por último, como apuntamos, se constata que muchas de las leyes aprobadas en 1991 tienen tan sólo una incidencia parcial, a veces muy limitada, sobre los ámbitos competenciales autonómicos. Es el caso de la ley 14/1991 de 29 de abril, de Creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (crea un Patronato con presencia de representantes de la Comunidad Autónoma Balear), la ley Orgánica 13/1991 de 20 de diciembre del Servicio Militar (incide en materia de enseñanza y policía autonómica, razón por la que la disposición adicional duodécima de la ley trata de dar cobertura competencial a estos preceptos, remitiéndose al art. 149.1.1, 18 y 30 de la CE), y también la ley 11/1991 de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora, al incidir en las competencias autonómicas sobre régimen local.

2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos Mas

A) Aspectos generales

El ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno del Estado con incidencia directa en las competencias autonómicas mantiene unas características generales similares a las ya expuestas en los Informes precedentes. Así, el mayor número de reglamentos sigue vinculado a la ejecución interna de disposiciones comunitarias, tratándose en muchos de estos casos de la regulación de procedimientos de naturaleza subvencional. Por otra parte, no aparecen reglamentos ejecutivos que desarrollen de modo completo un texto legal, si bien en el año 1991 nos encontramos con un amplio conjunto de disposiciones reglamentarias que desarrollan las previsiones de la Ley Orgánica de Ordenación General del sistema educativo de 3 de octubre de 1990 (LOGSE).

También cabe mencionar que se mantiene la alta presencia de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto a través de la creación de órganos mixtos (Consejos Asesores como los de telecomunicaciones o de la Agencia del aceite de oliva, el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad vial o el Consejo Jacobeo) como a través de la previsión de planes con fines de coordinación en la lucha contra determinadas plagas sobre productos agrícolas.

Como datos novedosos cabe señalar positivamente que se aprecia un notable esfuerzo por justificar los títulos competenciales en virtud de los cuales se aprueban las disposiciones reglamentarias, así como un esfuerzo igualmente notable por cumplir la exigencia del elemento formal en la aprobación de disposiciones básicas. El hecho de que en ocasiones pueda discutirse la interpretación que el Gobierno o la Administración del Estado haga de la competencia propia o de la extensión de la normativa básica no es óbice para destacar este avance sustancial en la técnica normativa.

Por último, destaca en relación a años anteriores el descenso de Reales Decretos de trasposos, pues tan sólo aparecen seis normas de este contenido, una a favor de la Comunidad Autónoma de Murcia y las cinco restantes a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

B) La implantación normativa de la reforma del sistema educativo.

La LOGSE exigía un amplio esfuerzo de desarrollo reglamentario para poner en marcha las previsiones de su articulado, en el cual se regulaba la reforma del sistema educativo. Este desarrollo reglamentario debe llevarse a cabo tratando de dar solución al problema de la diversidad competencial en el sector, problema ya advertido de modo genérico en la disposición final primera de la LOGSE. Nos encontramos, pues, con una materia que exige un desarrollo reglamentario estatal que en parte será normativa básica de aplicación directa,

en parte normativa de aplicación supletoria y en relación a las Comunidades Autónomas con menores competencias será normativa de aplicación directa con carácter general. Se pone de relieve en este caso la conveniencia de llegar a un acuerdo sobre la ampliación de competencias que permita alcanzar una igualdad sustancial, igualdad que permitiría simplificar el ordenamiento y dar seguridad jurídica en el tema competencial.

En todo caso, de lo dicho se desprende que el Estado posee un notable ámbito competencial en materia de educación, aunque esta normativa tenga después diversos grados de eficacia. En ejercicio de estas competencias se han dictado algunas disposiciones de interés. Así, en materia de enseñanzas mínimas para configurar los currículos (artículo 4 de la LOGSE), materias propias del bachillerato (artículo 26,6 de la LOGSE), calendario para aplicación de la reforma (disposición final primera de la LOGSE) o cuestiones relativas al personal (disposición final novena de la LOGSE, disposición que establece que el Gobierno desarrollará reglamentariamente las bases reguladas por la citada ley en aquellos aspectos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente).

En consecuencia, la LOGSE habilita al Gobierno para dictar con carácter general un importante paquete de disposiciones reglamentarias. En desarrollo de estas normas, las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus respectivas competencias en la materia acabarán de dar contenido normativo a las previsiones de la LOGSE para así cerrar el proceso de reforma del sistema educativo.

Lo dicho se ha traducido en un importante paquete de normas reglamentarias que se han ocupado de los problemas de los currículos y enseñanzas mínimas (RR.DD. 1330, 1333, 1344, 1345, 1006 y 1007), de la implantación del calendario (R.D. 986) y de las cuestiones relativas al personal de la Administración (RR.DD. 574, 575, 1701 y 1644), entre otras disposiciones.

Como ya se ha expuesto, los títulos competenciales del Estado son los utilizados para aprobar la LOGSE, es decir, los contenidos en el artículo 149,1-1,18 y 30. Pero la existencia de diferentes niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas ha obligado a matizar en cada caso el alcance competencial de los diferentes preceptos. En esta tarea, cabe destacar, como señalamos en las consideraciones generales, un especial cuidado en precisar el contenido básico o no de los diferentes preceptos (puede servir como ejemplo la disposición final primera del R.D. 575/1991). Por otra parte es también remarcable la voluntad de lograr un desarrollo pactado de la reforma con las Comunidades Autónomas, lo que se refleja en las exposiciones de motivos de diversos reglamentos, en las que se alude a la negociación habida, los acuerdos alcanzados y la conveniencia de colaborar con el Gobierno en determinados aspectos (a modo de ejemplo pueden consultarse los RR.DD. 1006 y 1007)

C) Subvenciones. Participación en la gestión y fiscalización estatal.

La política subvencional plantea especiales problemas cuando los fondos que se destinan a la misma provienen, en todo o en parte, de la Comunidad Económica Europea. Surge en el momento de gestionar la política sectorial concreta la discusión sobre el título competencial que puede aducir el Estado, el modo de regular la intervención de la Comunidad Autónoma en la gestión de la

ayuda y, como problema específico de las ayudas con fondos comunitarios, el problema de la fiscalización de la conducta del sujeto subvencionado, teniendo en cuenta que la responsabilidad ante las instancias comunitarias es del Estado.

En la normativa dictada sobre este tema durante 1991 se advierte el interés por definir de modo más preciso la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de gestión de ayudas con fondos comunitarios, dando respuesta a la complejidad añadida que supone el hecho de tener que presentar los programas y solicitudes ante las instancias comunitarias.

En este sentido parece oportuno destacar la Orden de 4 de julio de 1991, por la que se especifica el procedimiento de gestión de las ayudas previstas en los Reglamentos CEE 4042/1989, 866/1990 y 867/1990 relativos a la mejora de las condiciones de comercialización y transformación de los productos de la pesca y acuicultura, agrícolas y selvícolas, respectivamente. La citada Orden, como se señala en su exposición de motivos, se dicta para corregir la Orden de 11 de marzo del mismo año e introducir un nuevo procedimiento para la gestión de las ayudas, en el que se recoja claramente la participación de las Administraciones autonómica y estatal. El nuevo procedimiento, continúa diciendo la exposición de motivos, es resultado del acuerdo entre ambas Administraciones, al que se llega en reunión convocada al efecto por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con representantes de las diferentes Comunidades Autónomas. Lo recogido en la citada exposición de motivos es suficientemente significativo.

En cuanto al contenido de la disposición mencionada deben destacarse dos cuestiones. Por un lado la presencia activa y determinante de las Comunidades Autónomas tanto en el momento de distribuir los fondos como en la fase de gestión de las ayudas, y por otro lado la previsión de la exigencia de información relativa al cumplimiento de la normativa subvencional a cargo de las Comunidades Autónomas, a las que se reconoce en primera instancia la facultad de fiscalizar la ejecución de las ayudas recibidas (artículos 8 y 9 de la Orden comentada).

Sobre el tema de la fiscalización interna de la utilización de ayudas con fondos comunitarios (tema tratado de modo específico en este mismo Informe), cabe apuntar aquí la regulación de soluciones diversas. Así, mientras que en la Orden que acaba de comentarse se reconoce la competencia de fiscalización a la Comunidad Autónoma con la carga de informar a la Administración estatal, en la Orden de 2 de agosto de 1991 sobre tramitación de expedientes de ayudas a instalaciones de acuicultura se establece en el artículo sexto que la Dirección general de estructuras pesqueras «podrá realizar inspecciones de los proyectos subvencionados en coordinación con la Comunidad Autónoma correspondiente, en virtud de sus funciones de información y control ante los Servicios de la Comisión de la CEE».

D) Otras disposiciones de interés.

Merecen también ser destacadas por diversos motivos las disposiciones generales siguientes.

1. El RD. 221/1991, de 22 de febrero, trata de dar contenido y hacer factible la previsión del artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, reglamentando la organización

de las Unidades del cuerpo nacional de policía adscritas a la Comunidad Autónoma así como el régimen estatutario del personal afectado.

De este modo se permitirá dar contenido a la previsión de la Ley Orgánica citada, que junto a la posibilidad de crear cuerpos de policía propios en aquellas Comunidades Autónomas con competencia en la materia, previó la posibilidad de no ejercer dicha competencia y actuar en el sector de la seguridad interna a través de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía. En desarrollo del Real Decreto citado se dictó posteriormente la Orden de 19 de junio en virtud de la cual, y una vez suscrito el acuerdo de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Administración del Estado, se constituye una unidad del Cuerpo nacional de policía y se adscribe a la Comunidad Autónoma de Galicia.

2. De singular importancia es la Orden de 21 de junio de 1991 por la que se modifica la de 21 de octubre de 1987 por la que se establecieron normas mínimas para la protección de las gallinas ponedoras en batería. El contenido material de la Orden puede parecer menor, pero lo cierto es que afecta a una temática de importancia como es la relativa a las facultades de ejecución interna del Derecho Comunitario, y más concretamente los poderes de inspección sobre el cumplimiento de dicha normativa. Ello explica que se planteara un conflicto competencial ante el Tribunal Constitucional, conflicto que por diversos motivos ha sido muy cacareado, y que trata de evitarse extraprocesalmente a través de dicha Orden.

En efecto: la cuestión debatida era a qué instancia correspondía la inspección interna, y si el Estado podía prever la existencia de inspectores propios que acompañaran a los Comunitarios para inspeccionar el grado de cumplimiento de la normativa comunitaria traspuesta internamente a través de una norma estatal. Reconocida la competencia normativa estatal, se cuestiona la ejecutiva. La Orden comentada modifica el artículo 4 de la Orden anterior y dispone que representantes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrán acompañar a los inspectores de la CEE y de las Comunidades Autónomas que realicen las inspecciones previstas en la norma comunitaria.

3. Por último cabe mencionar una disposición emanada no por la Administración del Estado sino por un Órgano constitucional, concretamente el Consejo General del Poder Judicial. Se trata del acuerdo de 23 de octubre de 1991 que desarrolla el artículo 314,2 de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial, estableciendo los criterios de valoración del conocimiento del idioma y del derecho propios. Se trata, pues, de una disposición significativa por el órgano que la ha emanado, y conflictiva en cuanto a su contenido pues ha sido impugnada por diversas asociaciones de jueces y magistrados y suspendida cautelarmente. El núcleo de la discusión se centra en los años de antigüedad que se reconocen a los que acrediten el conocimiento de la lengua o el derecho propios y en la falta de concreción de los medios para acreditar tales conocimientos.