

## 1. NORMAS CON RANGO DE LEY

*Joaquín Tornos Mas*

### A) Nuevos avances significativos en la configuración del Estado de las Autonomías

El año 1992 ha sentado las bases para un avance significativo en la configuración del Estado de las Autonomías. En el mes de febrero de 1992 se firmaron los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno de la Nación, el PSOE y el PP. A partir del reconocimiento de la falta de una estructura territorial concreta del Estado en la Constitución, las partes firmantes acuerdan ampliar las competencias de las CCAA del artículo 143 y perfeccionar el funcionamiento global del Estado Autonómico, reforzando la cohesión interna y el principio de cooperación. Al mismo tiempo se acuerda utilizar la vía del artículo 150.2 de la CE para llevar a cabo este proceso. El Acuerdo culmina con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, ley que limita su contenido a la ampliación competencial.

Paralelamente otro texto legislativo recogerá la voluntad estatal de mejorar los mecanismos institucionales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las reflexiones que al respecto se formularon en los primeros documentos sobre el Pacto Autonómico no se llevan a la L.O. 9/1992, texto que nada regula en materia de colaboración Estado-Comunidades Autónomas, pero tienen encaje en el Título primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por último, una Ley sobre la reforma urgente del sistema procesal (Ley 10/1992 de 30 de abril), que en materia contencioso-administrativa tenía como objetivo central descargar al Tribunal Supremo de parte del trabajo acumulado, incluirá también la delimitación de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia como intérpretes supremos del ordenamiento autonómico, dando así contenido a lo establecido en el artículo 152 de la CE.

Tres textos legislativos, por tanto, han aportado soluciones concretas a problemas estructurales de nuestro sistema autonómico. No se trata tan sólo de leyes que se sitúan dentro del modelo de organización territorial, para a través del respeto de sus reglas colorear en un sentido u otro el sistema

competencial, sino de leyes que definen el propio modelo de Estado y configuran las relaciones entre los diversos poderes.

a) Ley 9/1992 de 23 de diciembre. Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

La ampliación competencial reclamada por las CCAA del art. 143 CE se lleva a cabo por la vía del artículo 150.2 CE. Se cierra así la polémica sobre las vías jurídicas a utilizar, escogiendo la fórmula que permite abordar el proceso de ampliación, teniendo en cuenta criterios racionalizadores para un ejercicio ordenado de las competencias por todas las Administraciones. Posteriormente, y en un tiempo muy breve, si se cumplen las últimas previsiones al respecto, las competencias transferidas se asumirán como competencias propias a través de las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía.

Para llevar a cabo el proceso de ampliación competencial la L.O. 9/1992 adopta los siguientes mecanismos:

— Diferencia entre la competencia y su ejercicio. En el capítulo primero se enumeran las competencias transferidas, mientras que en el capítulo II se establece la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las mismas. Esta formalización del alcance del título competencial, mediante la técnica de definir el modo de ejercicio de la competencia, parece admisible en tanto se trata de una competencia transferida, pero sería de dudosa constitucionalidad si pretendiera incorporarse en la reforma estatutaria. En cuanto al contenido de la delimitación de la competencia debe reconocerse que por lo general se recoge la doctrina del Tribunal Constitucional.

— Las competencias transferidas pretenden la igualación de los contenidos competenciales de todas las CCAA del artículo 143 CE, así como una igualación sustancial con la competencias de las CCAA del artículo 151.

A estos efectos se transfieren de modo homogéneo competencias exclusivas (artículo 2), de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 3) y de ejecución (artículo 4). Las desigualdades que puedan resultar de este proceso homogéneo se corrigen en el artículo 5 con una transferencia diferente para cada Comunidad Autónoma, de modo que al final se igualen los techos competenciales.

— La competencia en materia de educación recibe un tratamiento específico (artículo 19), reforzándose los mecanismos de cooperación y coordinación.

Por tratarse de competencias transferidas, y de acuerdo con el artículo 150.2 CE, se prevén unos mecanismos genéricos de control (información, garantía de mantener el nivel de eficacia anterior en la prestación de los servicios, y, el que responde propiamente a la idea de control, consistente en la suspensión por el Gobierno de la transferencia, tras requerimiento y

con obligación de dar cuenta a las Cortes Generales, las cuales resolverán sobre la procedencia o no de la suspensión).

— Se prevé la actuación de Comisiones Mixtas de traspasos para determinar los medios materiales y financieros vinculados al ejercicio de las competencias y precisar, en su caso, las funciones que comprende la competencia traspasada.

b) Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 30/1992 regula en su Título primero las relaciones entre Administraciones Públicas, materia que en un principio se pensó formara parte de la ley que diera contenido a los Pactos Autonómicos.

Desde la perspectiva general de reforzar los mecanismos de colaboración, en el marco del principio de lealtad constitucional, se enumeran los principios que deben regir las relaciones entre las Administraciones Públicas (artículo 4), y se formalizan algunos mecanismos de relación: Conferencias sectoriales, Consorcios, Convenios de colaboración y Convenios de Conferencia Sectorial. Se regula el procedimiento de actuación en los nuevos órganos colegiados y se determinan, aunque de modo genérico, los efectos de los actos multilaterales y los requisitos para su eficacia. También debe destacarse el tratamiento específico del cauce para realizar las comunicaciones a las Comunidades Europeas por parte de las Comunidades Autónomas.

c) Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas urgentes de Reforma Procesal.

Este texto legal, titulado de medidas urgentes, aborda cuestiones de profunda importancia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa e incide de modo directo en la concepción misma de nuestro ordenamiento autonómico.

La existencia de Comunidades Autónomas con un ámbito competencial específico y con potestades normativas incluso legislativas, implica la creación de un ordenamiento propio y diferenciado con respecto al estatal, aunque vinculado al mismo a través del Estatuto y con el carácter de ordenamiento derivado, en la medida que la Constitución es la común norma originaria.

El ordenamiento autonómico debe ser interpretado por los respectivos Tribunales Superiores de Justicia, órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. El ordenamiento autonómico refuerza así su carácter de ordenamiento propio y diferenciado. Pero los criterios de asignación competencial entre los diversos órdenes jurisdiccionales, de modo que los TSJ puedan cumplir con la función que les reconoce la Constitución, no son de fácil determinación. Los Estatutos de Autonomía y la LOPJ no resolvieron el problema. La Ley 10/1992 trata de solucionar la cuestión al regular el recurso de casación ordinario.

La fórmula utilizada ha consistido en limitar el recurso de casación ordinario ante el Tribunal Supremo, en los supuestos de impugnación de actos o disposiciones (por vía indirecta), de entes locales o CCAA, a los casos en que el recurso se funde en normas no emanadas de aquellas entidades y que sean relevantes y determinantes para el fallo de la Sentencia.

Al margen de los problemas temporales que presenta la interpretación de la Ley, por la falta de constitución de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, debe señalarse la difícil determinación de los supuestos en los que el derecho estatal será o no determinante para el fallo de la Sentencia. Y de este criterio depende la admisión o no de la casación y, por tanto, que la interpretación del derecho autonómico se residencie efectivamente en los TSJ o acceda al Tribunal Supremo. El trámite de admisión de la casación se convierte de este modo en un momento procesal de gran importancia para fijar la doctrina jurisprudencial que dé contenido a un precepto de difícil plasmación positiva (artículo 93 de la nueva LJCA).

## **B) Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común**

La Ley 30/1992 antes citada tiene como objeto primordial desarrollar una de las competencias estatales más complejas en cuanto a la delimitación de su contenido material. Se trata de dar contenido a lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, precepto que como es sabido reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que, en todo caso, garantizarán a los ciudadanos un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Este complejo de títulos competenciales, fuertemente interrelacionados, ha dado lugar a un único texto legislativo en el que se establecen, de hecho, las bases en materia procedimental y de régimen jurídico para todas las Administraciones públicas territoriales. Recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, por régimen jurídico se ha entendido el régimen de producción, validez, eficacia y control de los actos administrativos, pero también las reglas organizativas básicas. Por procedimiento administrativo común se ha entendido el conjunto de principios informadores de todo procedimiento, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas establezcan sus propios cauces procedimentales en vinculación directa con su derecho sustantivo. Se ha rechazado la identificación entre procedimiento común y procedimiento general, situando fuera de la competencia estatal los procedimientos especiales de la Ley de Procedimiento de 1958. No obstante, sorprende al respecto que no se diga nada sobre el cauce de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tal vez se ha preferido dejar esta materia para una futura ley del Gobierno, entendiendo que la potestad reglamentaria

es una potestad originaria del Gobierno según el artículo 97 de la CE. Por último, la ley incorpora también los principios del sistema de responsabilidad administrativa.

De acuerdo con lo expuesto la ley define en su artículo primero su objeto en los términos siguientes: «la presente ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común, y el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, siendo aplicable a todas ellas». El artículo segundo determina lo que la ley entiende por Administraciones Públicas y, por tanto, los sujetos a los que se aplicará el texto legal. Con carácter general son Administración Pública a efectos de la ley las Administraciones Territoriales. En cuanto a las entidades de derecho público, que también se consideran Administración Pública, estarán sometidas a la ley en la medida en que ejerzan potestades públicas. Se aplica en relación a estas entidades un criterio material y ya no subjetivo.

En consecuencia la ley 30/1992 regula con carácter básico el régimen jurídico, con carácter de competencia exclusiva el procedimiento administrativo común (lo que no impide normas procedimentales autonómicas que respeten los principios comunes), y también como competencia exclusiva el sistema de responsabilidad. No determina la ley, sin embargo, a qué tipo de materia corresponde cada uno de sus preceptos. La tarea, sin duda, hubiera sido de notable complejidad.

### C) Algunas leyes importantes en temas sectoriales

#### a) LO 1/1992, de 21 de febrero. Seguridad ciudadana

Responde esta Ley, en primer lugar, a la voluntad de derogar la Ley de Orden Público de 1959 («tan emblemática del régimen político anterior», según su Exposición de Motivos). Con este fin se regula el ejercicio de las potestades administrativas en materia de seguridad pública, que aún no habían sido objeto de desarrollo normativo postconstitucional, y se acude como título competencial estatal al artículo 149.1.29 (seguridad pública como competencia exclusiva). Desde esta perspectiva la ley tiene como destinataria a la Administración estatal, y prevé sólo de forma excepcional, la intervención en su aplicación de las Corporaciones locales (artículos 2 y 29).

No obstante, debe hacerse una mención especial a la Disposición Adicional de esta ley, pues reconoce de forma amplia una competencia ejecutiva en materia de seguridad ciudadana a las autoridades de las Comunidades Autónomas y, correlativamente, la competencia sancionadora para garantizar su propia actuación («tendrán la consideración de autoridades a los efectos de la presente Ley las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento

de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en esta Ley en las materias sobre las que tengan competencia»).

*b) Ley 9/1992, de 30 de abril. Mediación en Seguros Privados*

Este texto legal se dicta en ejercicio de la competencia básica estatal atribuida en el artículo 149.1.11 CE. En función de tal potestad, el Estado define un nuevo modelo para la actividad aseguradora privada, tratando de ampliar la capacidad de decisión y maniobra del empresario de seguros y reforzando las exigencias de solvencia y mecanismos cautelares.

La ley responde a las exigencias formales de la legislación básica (Disposición Adicional primera), confirmando el respeto hacia esta cuestión que ya señalamos en el Informe del año pasado y que es también una constatación general en relación a la legislación de 1992.

Debe destacarse la regulación que del tema de Colegios Profesionales hace esta ley. Crea, por una lado, el Colegio Profesional de Mediadores de Seguros para los Diplomados como Mediadores de Seguros (art. 31 de la ley), pero al mismo tiempo establece con carácter general para todo el territorio que no podrá exigirse la colegiación obligatoria para ejercer esta profesión. Se reconoce, al mismo tiempo, la competencia autonómica para crear, fusionar o extinguir estos Colegios, pero en el marco de lo dispuesto en la ley en cuanto a su incidencia en el ejercicio profesional. Por tanto, existe la posibilidad de crear Colegios e incidir en su organización, dentro de la ley básica estatal en la materia, pero también la prohibición de incidir a través de esta vía en la libertad de ejercicio profesional.

Por último, señalar que en materia autonómica la Disposición Adicional primera, dos, precisa que las competencias autonómicas se entenderán referidas a los mediadores de seguros y Colegios de mediadores cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad.

*c) Ley 21/1992, de 16 de julio. Industria*

Este texto legal debe también ser destacado por su especial interés en la determinación de los títulos competenciales estatales.

La materia industria no aparece en el artículo 149.1 CE, y sí, en cambio, en todos los Estatutos de Autonomía (la propia Exposición de Motivos de la Ley reconoce que en la Constitución no hay «referencia expresa a la

industria, pero sí a la actividad económica de cuyo contenido forma parte la industria»). Pero también es cierto que en los Estatutos de Autonomía se reconoce con carácter general, con la única excepción del País Vasco, que esta competencia se asume de acuerdo con las bases sobre la planificación y la ordenación de la actividad económica general.

La ley estatal se ampara, pues, en el artículo 149.1.13 de la CE, pero también en el artículo 149.1.1. Dos datos a destacar. Por un lado el artículo 149.1.1 CE aparece una vez más como título complementario, de refuerzo («el artículo 149.1-1 constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial», afirma la Exposición de Motivos). Por otro, el singular desarrollo que en el apartado tercero de la Exposición de Motivos se da al contenido del artículo 149.1.13 CE, justificando el alcance de este título en clara sintonía con la doctrina del Tribunal Constitucional (así, en lo relativo a la posibilidad de dictar actos ejecutivos como competencia básica o al significado de la coordinación administrativa).

*d) Ley 27/1992, de 24 de noviembre. Puertos del Estado y de la Marina Mercante*

La Ley 27/1992 regula un ámbito material propio del Estado. No obstante, dada la peculiar forma de configuración de la competencia en esta materia, el contenido de este texto legal incide directamente en el contenido de la competencia autonómica. En efecto, estamos ante una materia, «puertos», que se atribuye como competencia compartida al Estado y a las Comunidades Autónomas en razón de si el puerto es o no de interés general. La determinación de este calificativo, por tanto, supone que la competencia pueda ejercitarse en un ámbito territorial determinado, por una u otra Administración.

La Ley 27/1992 determina el alcance real de las competencias autonómicas en la medida que no se limita a fijar de modo abstracto el concepto de puerto de interés general (artículo 5), sino que contiene un Anexo en el que se identifican estos puertos y atribuye al Gobierno la posibilidad de modificar la clasificación de los mismos, en este caso, previa audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas. Por tanto, la ley determina el alcance real de la competencia autonómica, al fijar por exclusión los puertos que éstas pueden ordenar.

Otras leyes de interés en sus respectivos ámbitos competenciales son la de Seguridad Privada (23/1992, de 30 de julio) y la de Ordenación del sector petrolero (Ley 34/1992, de 22 de diciembre).

**D) El Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: contenido y procedimiento de elaboración**

Poco debe añadirse en relación a los problemas competenciales que plantea este Real Decreto-legislativo con respecto a lo que ya señalamos al valorar la Ley 8/1990, de 25 de julio, en el Informe 1990, pág. 37. Los aspectos formales se salvan en la Disposición Final única, en la que se diferencian los preceptos que responden a una competencia plena, los que poseen carácter de norma básica y aquéllos que tendrán simple aplicación como norma supletoria.

El dato a destacar es el hecho de haberse aprobado el Decreto legislativo en virtud de una autorización legislativa caducada y rehabilitada en una Ley Presupuestaria, la 31/1991, de 30 de diciembre. ¿Es admisible incluir en una Ley de Presupuestos una delegación legislativa en materia urbanística después de la clara advertencia al respecto del Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, anterior por tanto, a la publicación del Texto refundido? Las dudas sobre la corrección de tal proceder son, cuanto menos, admisibles. ¿Hay en el precepto de la Ley de Presupuestos, que prorroga el plazo para dictar un texto en materia urbanística, algo relativo a previsiones de ingresos y habilitaciones o a criterios de política económica general que aquéllos sustentan?

## 2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

*Joaquín Tornos Mas*

### A) Valoración general

El examen de la abundante normativa reglamentaria con incidencia sobre las Comunidades Autónomas, producida en el año 1992, permite extraer unas conclusiones de orden similar a las alcanzadas en el *Informe* del año pasado.

De nuevo el volumen más importante de producción reglamentaria, y en número muy destacado, corresponde a las normas dictadas en ejecución de disposiciones comunitarias, ya sean reglamentos o directivas. Junto a este conjunto de disposiciones cabe destacar también, por su importancia cuantitativa, aunque inferior, los reglamentos dictados en ejecución de la LOGSE. Se mantiene también la misma tendencia que en el año anterior con relación a los Reales Decretos de Traspasos. En el año 1992 se han aprobado muy pocos, concretamente cinco, y tres de ellos de ampliación de servicios traspasados (RD. 991, 992, 993, 1371 y 1372). De nuevo cabe igualmente destacar la importancia de los mecanismos de colaboración previstos en las normas reglamentarias y su diversidad. En la medida que el título competencial del Estado es más débil, las fórmulas de colaboración se hacen más intensas y aparecen mejor formuladas (por ejemplo, RD 765/1992 en materia de Deportes o RD 1112/1992 en materia de Costas). Por último, también debe señalarse que se mantiene una especial atención para el cumplimiento de las exigencias formales de la normativa básica.

Como dato diferencial en relación a la valoración del año anterior debe destacarse la importancia del volumen de reglamentos ejecutivos de leyes estatales con incidencia en competencias autonómicas. Así el RD 291/1992 que desarrolla la Ley del Mercado de Valores 24/1988, el RD 13/1992 que desarrolla el Real Decreto legislativo 339/1990 sobre Tráfico, circulación y seguridad vial, el RD 176/1992 que desarrolla la Ley 10/1991 sobre Espectáculos taurinos, el RD 1434/1992 que desarrolla la Ley de Propiedad intelectual en su modificación parcial por la Ley 20/1992 y los diversos RRDD y Ordenes dictadas en desarrollo de la Ley 16/1987 en materia de Transportes terrestres, así como el caso ya mencionado de normas reglamentarias dictadas en ejecución de la LOGSE.

#### a. El proceso de aplicación de la LOGSE

El desarrollo normativo de la LOGSE está produciendo una abundante

actividad reglamentaria que incide de forma diversa sobre las Comunidades Autónomas en razón de su distinto nivel competencial. Esta normativa pone de manifiesto la difícil actuación de la Administración central cuando debe aplicar una reforma sobre un territorio parcelado de modo diverso en los temas competenciales. De este modo nos encontramos con normas de general aplicación, en la medida que inciden sobre los programas de estudio, con otras de aplicación sólo parcial pero con valor supletorio general, y con otras que se dictan sólo para las Comunidades Autónomas del llamado territorio MEC.

Esta diversa tipología normativa se refleja también en los procesos de elaboración de los reglamentos. Así, y si atendemos a las Exposiciones de Motivos de los mismos, nos encontramos con algunos en los que se alude a una previa consulta en la Conferencia sectorial de Educación (RD 389/1992, de 15 de abril, sobre requisitos mínimos para los centros que imparten enseñanza artística o RD 755/1992, de 26 de junio, sobre aspectos básicos del currículo en enseñanzas de danza), otros que mencionan una previa consulta a las CCAA con competencias plenas en materia educativa (RD 47/1992, de 24 de enero, que establece los contenidos mínimos de la lengua española en Escuelas Oficiales de Idioma), otros que se refieren a un acuerdo mayoritario con las Comunidades Autónomas (Orden de 7 de octubre de 1992, sobre concursos para traslado de docentes), y otros que únicamente aluden al previo informe del Consejo Escolar del Estado pero sin citar ninguna intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de la norma en cuestión (Orden de 12 de noviembre, sobre evaluación de Educación secundaria obligatoria o bien Orden de misma fecha sobre evaluación en educación infantil).

b. La normativa dictada en ejecución de disposiciones comunitarias ha sido, como ya hemos dicho, muy abundante. Este conjunto de disposiciones internas se puede agrupar en casi su totalidad en dos grandes bloques. Por un lado la normativa que regula internamente procesos subvencionales, y por otro, las normas que regulan los procesos de intercambios intracomunitarios de bienes materiales. En este segundo caso el Estado interviene en virtud de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.10 y 16 de la CE y en el artículo 40.2 de la Ley General de Sanidad. Un ejemplo de este tipo de disposición lo encontramos en el RD 930/1992, de 17 de julio, por el que se aprueba la norma de etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios.

## **B) Ejecución técnica de normativa comunitaria por normas del Estado**

Queremos dedicar un apartado especial dentro de la temática general de la ejecución del derecho comunitario a un fenómeno creciente. Se trata de los casos en los que la norma estatal se dicta con una discutible competencia

desde el punto de vista material, por tratarse de materias que en nuestro derecho interno corresponden a las Comunidades Autónomas. Por tanto, en virtud del principio de autonomía institucional, la trasposición de la directiva o desarrollo del reglamento, correspondería a la Comunidad Autónoma. No obstante, la norma estatal puede justificarse por la necesidad «técnica» de desarrollar la norma comunitaria, es decir, por la necesidad de aprobar a nivel interno del Estado miembro determinadas reglas adjetivas que permitan hacer efectiva la disposición comunitaria por la propia estructura de esta última.

Pongamos algunos ejemplos para aclarar esta idea.

El RD 362/1992 establece normas de orden sanitario y de policía sanitaria en relación a la leche tratada térmicamente, y ello en ejecución de directivas comunitarias. Ante las instancias comunitarias el Estado debe determinar qué entidades u organismos pueden realizar la inspección y garantizar el control en la aplicación de la norma europea. Por ello, la norma estatal determina qué se entiende por servicios oficiales, concretando que lo serán los servicios veterinarios u otros de nivel equivalente designados por las Comunidades Autónomas para garantizar el control en la aplicación de la norma traspuesta. Por tanto, se reconoce la competencia ejecutiva autonómica, pero por exigencias de la norma europea que requiere un único interlocutor, es la norma estatal la que define qué se entiende por servicios oficiales y, por tanto, es la norma que traspone o desarrolla la regla comunitaria en primera instancia. Con carácter similar puede citarse el R. 390/1992, que define quien será a efectos internos la «autoridad competente», o el RD 509/1992 que establece el cauce para hacer llegar a las instancias comunitarias la información que reclaman. Se justifica en estos casos, por estos problemas «técnicos», la normativa estatal con este contenido meramente adjetivo.

### **C) El RD 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias. Un ejemplo a imitar**

El proceso de elaboración del RD 1887/1991, dictado como consecuencia de las modificaciones de los Reglamentos comunitarios en la materia (3808/1990 y 2328/1991, ambos del Consejo), merece ser destacado como ejemplo de colaboración en un tema de tan difícil delimitación competencial como es el de las ayudas comunitarias.

Recogemos a este respecto lo que se dice en la Exposición de Motivos de la citada norma: «Para la financiación de las ayudas que se establecen en el presente Real Decreto se utiliza un nuevo modelo de corresponsabilidad, en el que participan el MAPA y las CCAA, para lo que se suscribirán convenios bilaterales entre ambas Administraciones, con objeto de asegurar el destino del gasto público, evitando superar las cantidades presupuestarias de cada ejercicio, así como regular los mecanismos de información,

seguimiento y control que garanticen el adecuado funcionamiento del sistema de ayudas. El nuevo sistema de ayudas, surgido tras un proceso participativo y consensuado, tanto con Comunidades Autónomas como con organizaciones profesionales de la agricultura, constituye un acertado modelo de trabajo y cooperación, tanto en las fases de consulta y elaboración de la norma, como en la gestión, seguimiento y evaluación de su ejecución, como sistema adecuado para que el Real Decreto tenga su máxima eficacia».

#### **D) El patrimonio de la Seguridad Social. Un problema complejo que se remite a los Reales Decretos de traspasos**

El régimen del patrimonio de la Seguridad Social, que su propia normativa define como de titularidad estatal y adscrito en su misma titularidad y gestión a la Tesorería de la Seguridad Social como patrimonio único (RD 1314/1984), plantea notables problemas cuando se transfiere a las Comunidades Autónomas la Seguridad Social, sin perjuicio del respeto necesario a las reglas que afectan a su patrimonio.

El RD 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social, se ocupa de la problemática específica de este patrimonio, regulando lo relativo a su titulación e inscripción, modos de adquisición, adscripción, enajenación, arrendamientos y cesiones, pero no aborda la temática específica de la gestión de este patrimonio en los casos en que se adscriba a una Comunidad Autónoma con competencias en la materia. El RD 1221/1992, que se define como básico (Disposición Final primera), se refiere a la adscripción de bienes a las Comunidades Autónomas (Disposición Adicional sexta), pero lo hace con el único fin de remitirse a lo acordado en el RD de traspasos correspondiente.

#### **E) Reformas organizativas en los Ministerios**

Dos reformas organizativas han reestructurado los Ministerios de Administraciones Públicas (RD 14/1992) y de Sanidad y Consumo (RD 858/1992). Posee cierto interés mencionar su relación directa con la estructura autonómica del Estado, evidente en el caso del MAP, pero también en el supuesto del Ministerio de Sanidad y Consumo. Por esta razón, y en relación a este Ministerio, queremos destacar lo que se dice en la Exposición de Motivos del RD 858/1992, como declaración de cuál debe ser el papel del Ministerio y, en consecuencia, cuál debe ser la estructura organizativa que lleva a cabo estos cometidos. En la citada Exposición se afirma lo siguiente: «el Estado debe ejercer una función reguladora de las condiciones de ejercicio del mencionado derecho (a la protección de la salud) con independencia de quién sea la entidad o establecimiento que tenga a su cargo las prestaciones

concretas a través de las cuales aquél se hace efectivo. Esta función prestadora puede corresponder a la Administración del Estado (INSALUD) o a las Comunidades Autónomas, Corporaciones locales o establecimientos sanitarios privados. Pero en todo caso, es al Ministerio de Sanidad y Consumo al que corresponden las funciones de ordenación y afianzamiento del derecho, así como la planificación general y coordinación de la misma». El núcleo duro de la Administración central es, pues, la reglamentación en garantía de un derecho constitucional, la planificación y la coordinación. La ejecución de la política, puede corresponder a otras instancias, en función del reparto competencial.