

1. NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos Mas

A) Valoración general

En la producción de normas con rango de ley, destaca en el año 1993 la muy escasa producción de leyes con incidencia directa en cuestiones autonómicas. Si en 1992 se produjeron novedades legislativas de gran importancia en la configuración del sistema autonómico, en este año, y si hacemos salvedad de las leyes de contenido financiero que se comentan en otro apartado, tan sólo pueden destacarse algunas leyes de contenido sectorial. La relativa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y diversas leyes que afectan parcialmente a determinados aspectos de la función pública.

Si el año 1992 aportó la publicación de importantes textos legislativos en materia autonómica (LO 9/1992 y leyes ordinarias 10 y 30/1992), el año 1993 parece estar marcado por un cierto proceso de «digestión» de las novedades del año anterior. La sequía legislativa ha sido compensada, sin embargo, por una abundante producción de Decretos-leyes con clara incidencia en temas autonómicos.

B) Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación

En ejercicio de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas), competencia reafirmada en el artículo 15.2 de la ley del Proceso Autonómico y en la STC de 18 de febrero de 1988, se ha dictado la Ley 3/1993 que, según su propia exposición de motivos, tiene entre otros fines el de adecuar la institución corporativa al Estado de las Autonomías. Junto a este título competencial genérico, parte del contenido de la nueva ley se ampara competencialmente en el título de comercio exterior, 149,1.10, en la medida en que la ley regula la actuación de las Cámaras en el fomento de la actividad exportadora.

El recurso al título competencial del artículo 149,1-18 plantea forzosamente la debatida cuestión de la naturaleza de estas instituciones corporativas. El Estado tiene competencia sobre las Cámaras en tanto se consideren Administraciones públicas, pues el artículo 149,1-18 se refiere a este tipo de entes. Pero ¿son las Cámaras de Comercio Administraciones públicas? ¿lo son en el sentido de la Ley 30/1992?.

Lo cierto es que la ley 3/1993 no da una respuesta precisa. Las Cámaras, se-

gún su exposición de motivos, «se definen como Corporaciones de Derecho público, partiendo de su participación en la naturaleza de las Administraciones públicas». Ya en el articulado de la ley, el artículo primero define a las Cámaras como «Corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones públicas». Parece diferenciarse el carácter de Corporación de Derecho público de su función de colaboración con una Administración en la que no se integran. El derecho administrativo se les aplicará supletoriamente (artículo 1,3).

Por último, si atendemos a la Ley 30/1992, nos encontramos con la exclusión de los entes corporativos del ámbito de aplicación directa de esta ley (disposición transitoria primera), pero si acudimos al artículo 2.2, en el que se nos define lo que sea Administración, podríamos llegar a calificar a las COCIN como Administración pública. Son entes de derecho público vinculados a una Administración, pues la Ley 3/1993, en su artículo 22 establece que estos entes actúan sometidos en el ejercicio de su actividad a la tutela de la Administración del Estado o de las respectivas Comunidades Autónomas, y son estas dos notas, ser ente de derecho público y actuar vinculado o de forma dependiente con la Administración, las que determinan la calificación de una persona jurídica como Administración pública. Y ambas notas las poseen las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Estas consideraciones sobre la naturaleza de las COCIN nos parecen de interés por lo que antes exponíamos. El Tribunal Constitucional, y la LPAUT, reconocen unas competencias al Estado en la materia a partir del artículo 149.1.18. Por tanto, sólo si admitimos que estamos ante Administraciones públicas se justificará la norma estatal que sienta las bases del régimen jurídico de estas entidades.

Entrando en el contenido de la ley, ésta viene a sustituir la antigua ley de bases de 1911 (ley de bases, que no ley básica), estableciendo en relación a las COCIN su ámbito competencial obligatorio, su estructura territorial (como mínimo una por provincia), su organización interna y su régimen de financiación. Haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 15,3 de la LPAUT se regulan también los Consejos Superiores de Cámaras. Por último, desde la competencia del artículo 149.1.10 se regula la actuación de las Cámaras en el fomento a la exportación. Regulación que está condicionada por la resolución por el Tribunal Constitucional de la cuestión de constitucionalidad sobre la financiación obligatoria de las Cámaras a través del recurso cameral permanente. Sentencia de cuyo fallo depende la subsistencia o no de las Cámaras con la importancia que tienen en la actualidad.

C) Novedades en el Régimen General de la Función Pública

a) En el ejercicio de la competencia básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios, art. 149.1.18 CE, se han dictado dos leyes, ya al finalizar el año

1993, que han introducido alteraciones importantes en el régimen de la función pública.

La Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad, ha modificado un principio general en lo relativo al acceso a la función pública: sólo los nacionales podían acceder a la condición de funcionario.

La normativa comunitaria ha impuesto un cambio en esta postura tradicional, y ello a pesar de que el propio Tratado de la CEE respetaba en principio esta regla (art. 48.4), pues excluía de la libertad de circulación a los puestos en la Administración Pública. Pero la jurisprudencia comunitaria ha entrado a debatir qué debe entenderse por empleos en la Administración Pública, limitando este concepto a los empleos que supongan una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas. De acuerdo con este nuevo concepto (que podría llevarnos a debatir sobre el concepto mismo de Administración pública), se impone la regla de la libre circulación, y la apertura de determinados puestos de la función pública a los ciudadanos comunitarios.

Este es el objeto de la ley, declarada norma básica en la disposición final, la cual en su artículo primero abre la función pública a los ciudadanos europeos en los ámbitos relativos a investigación, docencia, correos y sanidad asistencial, siempre que no se trate de puestos de trabajo que impliquen ejercicio de potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, introduce novedades en la regulación de la relación funcionarial. Se crean las figuras de los planes de empleo y de la reasignación de efectivos, y se modifica el mecanismo de promoción interna y el régimen de situaciones administrativas, creándose en este último apartado las situaciones de cesación progresiva de actividades y jubilación anticipada incentivada.

Estas novedades son declaradas parcialmente normas básicas en el artículo 14 de la ley, que da una nueva redacción al artículo 1.3 de la Ley 30/1984. Con este fin se declaran básicos el artículo 18, párrafos 1 a 5, el nuevo apartado g del artículo 20.1, en sus apartados 1 a 4, el artículo 22.1 excepto sus dos últimos párrafos y el artículo 29 a excepción del último párrafo que contienen los apartados 5, 6 y 7. En definitiva, son normas básicas las novedades antes reseñadas con la excepción de la cesación progresiva de actividades y de la jubilación anticipada incentivada, pues los artículos 30.4 y 34 no se incluyen en la categoría de normas básicas.

Esta misma ley, en su disposición adicional novena, modifica en parte la ley que comentamos a continuación.

b) La Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos

de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación nacional.

La Ley 10/1993 es formalmente una ley básica de modificación parcial de la Ley de Bases de Régimen Local que contiene a su vez una autorización para su desarrollo por normas reglamentarias básicas (disposición final primera). En cuanto a su contenido incide directamente en un cuerpo de habilitación nacional que ejerce su función en la Administración local. No obstante, la Ley 10/1993 incide también en temas autonómicos, al introducir nuevos mecanismos de participación de la Administración autonómica en el proceso selectivo y al introducir como mérito en la fase de concurso el conocimiento de la lengua oficial de la propia Comunidad Autónoma.

La citada ley, polémica en la medida que introduce el sistema de provisión de puestos de trabajo por libre designación, así como el cese por la propia entidad local con garantía de un puesto de trabajo del mismo nivel, reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia de publicar la convocatoria de los concursos y la resolución de los mismos. Asimismo establece que en las bases de los concursos, ya se aprueben por la entidad local o supletoriamente por el Estado, se incluirá como mérito específico el conocimiento de la lengua oficial propia de la respectiva Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva.

Por último, la ley mantiene la singularidad para el País Vasco y Navarra contemplada en las disposiciones finales segunda y tercera de la LBRL.

Como hemos señalado con anterioridad la Ley 22/1993 modifica parcialmente el contenido de la Ley 10/1993, reconociendo a las Comunidades Autónomas la posibilidad de fijar los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa autonómica, méritos que corresponderán a un 10% del baremo total.

Se atribuye también a las Comunidades Autónomas la competencia de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, sobre clasificación de puestos de trabajo, nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones y permutas, en sus respectivos ámbitos territoriales.

Por último, se impone al Gobierno un plazo de seis meses para que adopte la normativa vigente a las nuevas reglas.

D) Decretos-leyes

a) Real Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la disposición adicional tercera y la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC.

La compleja puesta en marcha de la LRJPAC, en lo relativo a la adaptación a la misma de los procedimientos administrativos existentes, llevó al Gobierno, en pleno mes de agosto y ante la inminencia del vencimiento del plazo estable-

cido en la propia LRJPAC, a ampliar el plazo de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos a la nueva ley.

No procede entrar ahora a valorar el hecho mismo de esta ampliación ni el recurso a la figura del Decreto-ley (recurso a esta norma extraordinaria que la exposición de motivos trata de justificar en la doctrina del propio Tribunal Constitucional y en el hecho de la celebración de unas elecciones generales).

Desde la perspectiva autonómica interesa destacar dos cuestiones. Por un lado el hecho de que el Gobierno trate de justificar la dificultad en el cumplimiento de los plazos legales que él mismo fijó por la aprobación simultánea de la LO 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas.

Por otro lado el hecho que diversas Comunidades Autónomas han aprobado ya sus normas de adaptación de las reglas procedimentales internas. En consecuencia en estas Comunidades Autónomas, y en aplicación de la disposición transitoria segunda, dos, de la Ley 30/1992, se aplicará ya en la tramitación de estos procedimientos adaptados la Ley 30/1992.

En cualquier caso, no parece correcto imponer un plazo de adaptación a los Gobiernos autonómicos para, posteriormente y de modo imprevisto, autootorgarse el Gobierno del Estado un plazo mucho más largo para cumplir una obligación común.

b) Real Decreto-ley 19/1993, de 10 de diciembre, de medidas urgentes para la cinematografía.

El Decreto-ley, cuya urgencia se fundamenta muy débilmente en la exposición de motivos, se dicta para «reconocer y prever nuevas medidas de fomento» en el sector de la cinematografía. El ámbito material de esta norma puede suscitar dudas sobre el título competencial del Estado. La doctrina del Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de abril de 1984, permite justificar, sin embargo, la norma estatal, al amparo del artículo 149.2 de la Constitución. Estamos ante una norma que se ocupa del fomento de la cultura a través del fomento de la cinematografía, lo que nos lleva a reconocer una competencia estatal indistinta en relación con las competencias autonómicas en el mismo sector.

Tan sólo una breve acotación. El reconocimiento de una competencia en materia de fomento de la cultura exige diferenciar el fin último de la norma, el fomento, de las técnicas jurídicas utilizadas, pues éstas no responden a la idea de fomento. El Decreto-ley contiene de modo principal normas limitativas, cuotas de pantalla y cuotas de distribución, así como las sanciones que garantizan estas medidas limitativas. Por tanto, el fomento de la cultura hace referencia al fin de la norma, no a las técnicas jurídicas que se utilizan con este fin, que como en este caso se demuestra, pueden tener carácter coactivo.

c) Real Decreto-ley 8/1993, de 21 de mayo. Medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía.

Al amparo de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.1, 13 y 17 se dictó esta norma en la que se contienen medidas de fomento ante los

efectos de la pertinaz sequía. Con el objetivo de mantener la estructura productiva se introducen mecanismos que permitan reducir los flujos de gasto de carácter financiero, fiscal y laboral que recaen sobre explotaciones de las áreas afectadas.

El diseño de las medidas y su ejecución está regulado dando una amplia participación a las Comunidades Autónomas (artículos 2 y 8).

2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos Mas

A) Desarrollo de la Ley 30/1992

Sin perjuicio del aplazamiento parcial de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 por el Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, se han dictado durante el año 1993 diversas disposiciones reglamentarias que desarrollan la norma legal articulando algunos procedimientos administrativos. En este sentido hay que dejar constancia de los siguientes RRDD: 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial; 803/1993, de 28 de mayo, por el que se modifican determinados procedimientos tributarios; 1392/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones administrativas en materia de control de cambios; 1394/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador en el ámbito del monopolio de tabacos; 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora; 1572/1993, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el procedimiento sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley de la función estadística pública; 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros y 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

La lectura conjunta de estas normas de desarrollo suscita de nuevo la cuestión sobre la interpretación que debe darse a los títulos competenciales «bases del régimen jurídico y procedimiento administrativo común», particularmente la interpretación de este último título material.

Así, el RD 429/1993 parece partir del concepto de procedimiento administrativo común como materia de la competencia exclusiva del Estado, que permite su desarrollo reglamentario «sin perjuicio de las especialidades autonómicas» (artículo 1.2). Las disposiciones del Reglamento son, por tanto, de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Ciertamente pudiera pensarse que el título competencial es «responsabilidad administrativa», materia sobre la que el Estado posee la competencia exclusiva. Pero también es verdad que en este caso se regula el procedimiento administrativo en materia de responsabilidad, y no el sistema de responsabilidad administrativa. Debería resolverse en este supuesto cuál es el título prevalente.

El RD 2225/1993, en materia de concesión de subvenciones, limita su aplicación a las concesiones otorgadas por la Administración general del Estado y entidades vinculadas o dependientes, así como a las subvenciones sobre las que el Estado posea competencia normativa. Se limita el título competencial «procedimiento administrativo común» a los principios de la Ley 30/1992, pues se entiende que en su desarrollo la competencia procedimental la tiene quien posee la competencia material. Se recogería así la idea del Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, que reconoce la competencia autonómica en materia de procedimiento «por razón de la materia».

Por último, el RD 1398/1993, en materia sancionadora, contiene un complejo sistema en cuanto a su ámbito de aplicación, pero parece dictarse como una norma que sólo posee valor supletorio, de aplicación en defecto de normas específicas (sólo se aplicaría directamente en materia de pesca marítima). El RD no se habría dictado, pues, en ejercicio de una competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, sino en ejercicio de la cláusula del artículo 149.3 CE, como derecho supletorio. Las Comunidades Autónomas quedan vinculadas en exclusiva a la Ley 30/1992, a sus principios procedimentales, pero no al RD 1398/1993, pues no es procedimiento administrativo común. Del mismo modo, los procedimientos específicos sancionadores del Estado no quedan sometidos a la regla procedimental general que contiene el RD 1398/1993.

Como consecuencia de lo expuesto (criticado de modo frontal por el profesor GARCIA DE ENTERRIA en la REDA núm. 80 de 1993), el procedimiento administrativo sancionador quedará fragmentado, por debajo de la Ley 30/1992, en los procedimientos sancionadores autonómicos (Cataluña ya ha dictado uno) y en los procedimientos administrativos estatales de contenido específico, aplicándose tan sólo el RD 1398/1993 en defecto total o parcial de cualquiera de estos procedimientos sancionadores.

Si tomamos como punto de referencia los Reales Decretos en materia de subvenciones y de sanciones, puede concluirse que se impone la idea de que la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común se agotó con su ejercicio en la Ley 30/1992, asumiendo las Comunidades Autónomas la competencia procedimental de desarrollo en razón a su competencia material, sin tener que limitarse a regular las especialidades derivadas de su organización. Parece pues que también se rechaza la idea de equiparar procedimiento administrativo común a normas básicas en la materia, lo que habría permitido el desarrollo reglamentario de la Ley 30/1992 por reglamentos básicos, los cuales, eso sí, deberían haber respetado los límites materiales y formales propios de la normativa básica.

Otras dos cuestiones suscita la lectura de estos reglamentos. Por un lado la utilización de la expresión «competencia plena» del Estado. Expresión que juzgamos desafortunada (también sobre este aspecto se ha mostrado crítico el profesor GARCIA DE ENTERRIA en el trabajo citado) al no coincidir con ninguna de las que utiliza la doctrina y el Tribunal Constitucional. Tal vez con la introducción de esta categoría se quiera unificar los conceptos de competencia exclusiva y compartida, por oposición a los supuestos en los que la competencia autonómica es meramente ejecutiva.

Por último, el RD 803/1993, que afecta a procedimientos estatales en materia tributaria, resuelve de manera indirecta y sin motivación alguna una cuestión debatida. En el ámbito local subsiste el recurso de reposición establecido en el artículo 108 de la Ley 7/1985 y en el artículo 14.4 de la LHL. Se subsana así la confusión producida por el artículo 107 y la Disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, normas que permitían concluir que también en materia tributaria local se había suprimido el recurso previo de reposición. La solución adoptada, discutible técnicamente, nos parece correcta en cuanto al fondo.

B) Normativa comunitaria, libre circulación de productos y competencia normativa estatal

Confirmando una tendencia ya apuntada en Informes anteriores, el año 1993 ha sido también testigo de un importante conjunto de disposiciones reglamentarias que responden a un mismo esquema. Se parte de una norma comunitaria que impone unas reglas uniformes para la fabricación o admisión en el comercio intracomunitario de determinados productos agrícolas o industriales. Esta normativa se traspone al ordenamiento estatal aduciendo como títulos competenciales el artículo 149.1 apartados 10 y 16 y lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley general de Sanidad.

Nada cabe oponer en principio a la solución normativa adoptada. Como ha dicho el Consejo de Estado (Memoria 1992, Madrid, 1993, pág. 126) «es muy frecuente, por no decir habitual, que las directivas comunitarias versen sobre materias como el comercio o la salubridad pública, en las que se impone la competencia estatal primaria para garantizar el fin que se persigue, que no es otro sino el de crear un mercado común auténtico, para lo cual la diferencia de regulaciones internas se erige en un formidable obstáculo a los intercambios y a las condiciones de la libre competencia. Por eso, aunque la invocación genérica del artículo 149.1.1 de la Constitución, como fundamento del título competencial del Estado, hecha por una norma reglamentaria al trasponer una directiva, debe ser vista con cierta prevención, otros títulos específicos como el del artículo 149.1.10 (comercio exterior) o el 149.1.16 (sanidad) pueden ser determinantes de la competencia estatal para incorporar por vía reglamentaria las directivas comunitarias con el carácter de norma básica».

Aceptado este postulado inicial debe reconocerse al mismo tiempo que la ejecución interna de esta normativa corresponderá en muchos casos a las Comunidades autónomas, en virtud del principio de la autonomía institucional. De hecho es así en muchos de los RRDD publicados en 1993, normas que de modo particular atribuyen a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas de autorización, control e inspección.

Como ejemplos de este tipo de reglamentos pueden citarse los siguientes: 147/1993, producción y comercialización de carne fresca; 538/1993, requisitos industriales de elaboración, circulación y comercio de aceites vegetales comestibles; 1078/1993, clasificación, envasado y etiquetado de productos peligrosos;

1430/1993, organización de controles veterinarios y de identidad de los animales que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros y 1437/1993, normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de los productos pesqueros y de acuicultura.

Lo relevante es que en estos supuestos se reconozcan a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas que deriven de sus competencias estatutarias materiales. Así, por ejemplo, el RD 1078/1993, en materia de clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (dictado también en este caso en virtud del título medio ambiente) reconoce en sus artículos 11 y 14 la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de vigilancia, control e inspección en relación a los productos comercializados en su propio territorio.

En esta línea cabe destacar, por último, el RD 679/1993, de 7 de mayo, que modifica el RD 434/1990, sobre condiciones sanitarias aplicables al comercio intracomunitario de animales vivos, Real Decreto dictado en ejecución de Sentencia del Tribunal Constitucional que reconoció a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas para autorización de mercados, establecimiento de los registros y controles necesarios.

C) Normativa en materia de productos farmacéuticos. Desarrollo de la ley del medicamento

Respondiendo en muchas ocasiones a una problemática idéntica a la reseñada en el apartado anterior, se ha dictado en 1993 un importante bloque normativo en materia de productos farmacéuticos (RD 1564/1992, autorización de los laboratorios farmacéuticos e importadores de medicamentos y la garantía de calidad en su fabricación industrial, RD 83/1993, selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud, RD 478/1993, medicamentos derivados de sangre y plasma humano, RD 479/1993, medicamentos radiofármacos, RD 561/1993, requisitos para ensayos clínicos con medicamentos, RD 634/1993, productos sanitarios implantables activos, RD 767/1993, evaluación, autorización, registro y condiciones de dispensación de especialidades farmacéuticas y otros medicamentos, RD 822/1993, principios de buenas prácticas de laboratorio y su aplicación en la realización de estudios no clínicos, RD 1854/1993, hemodonación y bancos de sangre).

Este conjunto de disposiciones ha sido dictado al amparo del título competencial de productos farmacéuticos y en algún caso del de sanidad exterior. También aparece mayoritariamente el dato de ser normas que aplican derecho comunitario o se dictan para hacer posible el principio de libre circulación de productos. Como en los supuestos del párrafo anterior, se reconocen a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas. Así, por ejemplo, el RD 634/1993 reconoce a las Comunidades Autónomas las competencias de inspección, art. 13 y 18, o el RD 561/1993, que reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia inspectora y la competencia para acreditar los Comités Éticos de Investigación.

En el RD 1564/1992 se plantea en la Exposición de motivos el problema de la determinación del título competencial, pues junto al de productos farmacéuticos podría aplicarse el de industria. La disposición final primera declara que la norma se dicta al amparo del artículo 149.1.16, productos farmacéuticos (aunque erróneamente habla de norma básica, pues en esta materia el Estado posee competencia legislativa exclusiva), señalándose en la Exposición de motivos que «las previsiones contenidas en la ley del medicamento son de aplicación directa en cuanto legislación específica y, en segundo lugar, el procedimiento de determinación de la garantía de calidad de los medicamentos es excepcional, frente al común contenido en la referida Ley de Industria, que tendría carácter supletorio».

Sin que podamos entrar en este momento en el fondo de la cuestión, sí que parece oportuno destacar el contenido material de alguna de estas disposiciones. En el proceso de control administrativo sobre la fabricación y comercialización de productos farmacéuticos se constata la utilización de la técnica de autorizar a entidades privadas la tarea de controlar la calidad del producto fabricado y acreditarlo para que pueda comercializarse. La Administración controla al controlador, y este último asume la responsabilidad vinculada a su pericia técnica. Ejemplos de este proceder se encuentran en los RRDD 561/1993 y 822/1993. La Comunidad Autónoma acreditará y controlará al controlador, y comunicará esta acreditación al Estado para que la transmita a las instancias comunitarias, de modo que los productos autorizados por estas entidades privadas que ejercen funciones de control administrativo puedan circular por el mercado intracomunitario.

D) Una técnica discutible. La reproducción de reglamentos comunitarios

En algunos casos, y sin que interese ahora el contenido material de las normas en cuestión, se utiliza la técnica de reproducir el contenido de un reglamento comunitario. Así, en los RRDD 378/1993, en materia de ayudas para fomentar inversiones forestales, y 1852/1993, sobre producción agrícola ecológica. En ambos casos las exposiciones de motivos utilizan una fórmula similar: «sin perjuicio de la aplicabilidad directa de los reglamentos y en aras de una mayor comprensión por parte de los interesados, se considera conveniente reproducir parcialmente algunos de los aspectos de la reglamentación comunitaria».

La preocupación por una mayor publicidad de la normativa comunitaria, a la que no se niega su aplicación directa, puede poner en peligro otro principio general, cual es el de la seguridad jurídica. El ciudadano, que conocerá normalmente el texto articulado de la norma pero no su exposición de motivos, puede pensar que está ante el ejercicio de la potestad reglamentaria estatal, y en consecuencia aplicará a la misma todas las reglas propias del ejercicio de esta potestad. Su impugnación, los vicios del reglamento (procedimiento, competencia) y otras posibles cuestiones se plantearán como si se tratara de una norma reglamentaria estatal. Por esta razón sería conveniente que, en caso de reproducir la norma comunitaria, se explicitara en la norma estatal qué preceptos son repro-

ducción del reglamento comunitario, de modo que quedara claro que no se ejerce en este caso una competencia normativa propia y que se lleva a cabo una mera función de publicidad interna de una norma dictada por la Comunidad europea.

En definitiva, aunque con matices diversos, puede traerse a colación en relación con este tema la crítica del Tribunal Constitucional a la reproducción en leyes autonómicas de preceptos de leyes básicas estatales (STC 62/1991, de 22 de marzo).

E) El Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local, con habilitación de carácter nacional

En desarrollo de lo previsto en la Ley 10/1993, y con el carácter de norma básica, se aprobó este Real decreto en el que se desarrollan las previsiones de la norma legal. A su vez, este reglamento ha sido desarrollado por la OM de 7 de julio de 1993 en la que se regulan de modo específico los mecanismos de provisión de puestos de trabajo, el ordinario, unitario y de libre designación.

Los aspectos relevantes desde la perspectiva autonómica son los siguientes: reconocimiento de la competencia autonómica para acordar la agrupación de entidades locales para sostener en común el puesto de secretaría; competencia autonómica para acordar la exención de la obligación de sostener el puesto de trabajo de secretaría; intervención de la Comunidad Autónoma, en coordinación con el Ministerio para las Administraciones Públicas, para la fijación de las bases de la convocatoria de los concursos y los nombramientos; reconocimiento del deber de incluir en las bases el conocimiento de la lengua oficial propia en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, y, por último, reconocimiento de la singularidad del País Vasco y Navarra.

Téngase en cuenta lo dicho al comentar la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

F) Algunas consideraciones generales

Como continuación de una tendencia ya detectada en años anteriores, puede reafirmarse la constatación de una mejora sustancial en el cumplimiento de los requisitos formales en la publicación de normas estatales con incidencia en competencias autonómicas. En los supuestos de normas básicas el reglamento contiene una disposición adicional en la que se afirma este carácter y se citan los artículos que justifican la naturaleza de norma básica de la norma estatal.

Como ejemplo de esta preocupación técnica puede destacarse la disposición adicional primera del RD 634/1993, que tras un enunciado genérico en el que se califica la norma como de «carácter básico», se establece la siguiente diferenciación: «1. Tienen la condición de legislación sobre productos farmacéuticos, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.16 de la Constitución y el artículo 2.1 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, el apartado 2 del

artículo 1 del presente Decreto. 2. Tienen la condición de normas sanitarias básicas, conforme a lo establecido en los artículos 149.1.1 y 16 de la Constitución, 2.2 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y 40.5 y 110 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, todos los demás artículos, disposiciones y anexos de este Real Decreto. Los artículos 14 y 15 del presente Real Decreto se dictan al amparo de la competencia exclusiva y plena del Estado para regular el comercio exterior, de acuerdo con el artículo 149.1.10 de la Constitución.» También como ejemplo de precisión en la determinación de los títulos competenciales puede citarse la disposición adicional sexta del RD 631/1993 o la disposición final primera del RD 676/1993.

También guarda relación directa con la tendencia del año anterior el notable volumen de normas dictadas en materia educativa, si bien en su mayoría limitan su eficacia directa al llamado territorio MEC. En este sentido deben citarse los siguientes RRDD 535/1993, calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, 631/1993, formación profesional, 676/1993, enseñanzas mínimas en formación profesional, 806/1993, centros docentes extranjeros en España, 850/1993, ingreso y adquisición de especialidades en cuerpos docentes, 929/1993, reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria.

Por último, en este apartado general, pueden destacarse dos normas singulares. Por un lado, por su importancia material y por tratarse de un auténtico reglamento ejecutivo, el RD 84/1993 sobre cooperativas de crédito, que desarrolla la Ley 13/1989. El Reglamento se dicta al amparo del artículo 149.1 6-7 y 11 y la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, cumpliendo su disposición final cuarta el requisito formal de toda norma básica.

Por otro lado, el RD 558/1993, en materia de concesión de radios, dictado tras aceptarse un requerimiento de incompetencia, por lo que se modificó su regulación anterior.

G) Reales Decretos de Traspasos

El año 1993 ha supuesto un nuevo impulso en el proceso de traspasos, lo que en buena medida se ha debido a la Ley Orgánica 9/1992. En conjunto se han producido los siguientes traspasos: Andalucía, un traspaso en materia de gestión de formación profesional ocupacional; Aragón, cinco traspasos en materia de protección de menores, colegios profesionales, radiodifusión, cultura y menores; Baleares, seis traspasos en materia de colegios oficiales, minas, menores, deportes, semillas y plantas y transportes por ferrocarril; Canarias, dos traspasos en materia de educación universitaria y deportes; Castilla-La Mancha, dos traspasos en materia de minas y radiodifusión; Castilla y León, tres traspasos en materia de Colegios oficiales, cultura y protección de menores; Cataluña, cuatro traspasos en materia de enseñanza, Insalud e Insero, formación profesional ocupacional y Cámaras agrarias; Extremadura, un traspaso en materia de radiodifusión; Galicia, dos traspasos en materia de estiba y desestiba y formación profesional ocupacional; Madrid, un traspaso en materia de protección de menores

y Murcia, dos traspasos en materia de Colegios profesionales y radiodifusión.

En los supuestos de Reales Decretos de traspasos en los que la competencia autonómica se ha asumido por trasferencia de la LO 9/1992 se sigue el mismo mecanismo de traspasos que en los supuestos de competencias autonómicas estatutarias, haciéndose constar en el Real Decreto de traspasos, dentro del apartado sobre «normas constitucionales y legales en las que se ampara la trasferencia», que se trata de un supuesto de competencia autonómica asumida vía el artículo 150.2 de la Constitución.

En ocasiones los Reales Decretos de traspasos son de hecho normas de configuración del contenido de la competencia autonómica, pues aparecen vacíos de toda transferencia de medios personales, materiales y financieros. Así, en el caso de traspaso de Colegios profesionales. Lo único que se traspasan son expedientes, y no existe coste efectivo objeto de valoración. El Real Decreto se ocupa, eso sí, de precisar qué funciones se reserva el Estado, cuáles asume la Comunidad Autónoma y cuáles son compartidas.

Por último, parece de interés destacar en este apartado lo dispuesto en la disposición transitoria única del RD 1853/1993 por el que se aprueba el reglamento de instalación de gas. Se establece en dicha disposición que en la Comunidad de Cantabria las funciones previstas en el reglamento las continuará ejerciendo la Administración general del Estado hasta tanto se lleve a cabo el traspaso de servicios previsto en la Ley Orgánica 9/1992. Constatación, pues, de los inconvenientes del principio dispositivo, que provoca que la Administración estatal deba tener un aparato administrativo para un servicio que sólo presta en una Comunidad Autónoma, y constatación asimismo de la conveniencia de igualar los techos competenciales mediante una ley orgánica que imponga una distribución homogénea de competencias administrativas. A partir de aquí puede ponerse en marcha con más facilidad el proceso de simplificación administrativa.