

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos

El año 1996 se caracterizó, como se expuso en el *Informe* anterior, por una escasa producción legislativa, debido a la celebración de elecciones generales en el inicio del año. La escasa producción legislativa se compensó durante el primer semestre del año con una abundante emanación de Decretos leyes. Al final del año se advirtió ya un incremento notable de la actividad parlamentaria con la aprobación de diversos textos legislativos.

Durante el año 1997 la actividad legislativa iniciada al final del período anterior se ha mantenido con gran intensidad. En el aspecto competencial destacan las leyes orgánicas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha o la transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico, vía artículo 150,2 CE, a la Generalidad de Cataluña.

En cuanto a las leyes ordinarias, junto a la reforma de la Administración periférica llevada a cabo por la LOFAGE y la regulación por ley de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, destacan las leyes de conversión de los Decretos leyes aprobados en 1996 y algunos otros textos que presentan singularidades relevantes en el tratamiento de la cuestión competencial.

En este sentido, y sin perjuicio de las referencias más concretas que se formulan más adelante, debe llamarse la atención sobre la ley 42/1997 de 14 de noviembre de ordenación de la inspección de trabajo y seguridad social, en la que se consagra a nivel legal la ejecución de las competencias en esta materia por Cuerpos de habilitación nacional con doble dependencia funcional.

También llama la atención la aparición de algunas fórmulas novedosas en relación a los esquemas clásicos del sistema de distribución competencial, fórmulas que seguramente responden a la singularidad de los temas a tratar. Así, la ley 21/1997 sobre retransmisiones deportivas se califica de norma básica, pero su desarrollo no se atribuye de forma genérica a las Comunidades Autónomas. A estas se reconoce únicamente la aplicación del ley básica en su territorio a través de la declaración de los acontecimientos de interés general a nivel de Comunidad Autónoma. Esto es, la emanación de un acto ejecutivo como únicas facultad de desarrollo de lo básico.

La modificación de la ley de Puertos por la ley 62/1997 encierra, de hecho, una curiosa transferencia de competencias ejecutivas a través del mecanismo de permitir a las Comunidades Autónomas que designen los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias. De este modo la Comunidad Autónoma pasa, de facto, a ejecutar la política portuaria de acuerdo con la dirección y coordinación de la Autoridad portuaria estatal, facultad que se asume sin alterar la califica-

ción de Puerto de interés general ni proceder a transferencia o delegación de competencia.

Leyes orgánicas

A) Ley Orgánica 3/1997 de 3 de julio, de reforma de la ley Orgánica 9/1982 de 10 de agosto del Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha.

La ley Orgánica 3/1997 se sitúa dentro del proceso hoy ya general de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de la llamada vía lenta. En este sentido es equiparable a la ley Orgánica 5/1996 de 30 de diciembre de modificación del Estatuto de Autonomía de Aragón que se comentó en el *Informe* del año 1996.

La ley Orgánica 3/1997 supone, por tanto, la tercera reforma estatutaria, tras la reforma llevada a cabo por la ley Orgánica 6/1991 que modificó el artículo 10,2 y la reforma de la ley Orgánica 7/1994 con la que se produjo una notable ampliación del techo competencial.

Remitimos el comentario de esta ley a la crónica de Castilla La Mancha, a cargo del profesor Espín, incluida en este *Informe*.

B) Ley Orgánica de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña

La ley Orgánica 6/1997 hace efectiva, una vez más, la previsión del artículo 150.2 de la Constitución, ampliando en este caso de forma singular para la Comunidad Autónoma de Cataluña su ámbito competencial estatutario. En el presente caso se trata de transferir una competencia que según el dictado de la Constitución pertenece al Estado. La materia de tráfico y circulación de vehículos a motor está reservada en exclusiva al Estado en el artículo 149.1-21, atribución competencial que reconoce el propio Estatuto de Autonomía en su artículo 13.4. Por tanto, no se trata de transferir una competencia que el Estado recibió como competencia residual, al no haberse asumido en el Estatuto, sino de romper propiamente el techo constitucional para transferir una competencia asignada por la Constitución al Estado. No obstante lo que acaba de indicarse, la ley Orgánica opta por la transferencia y no por la delegación, si bien, debe también señalarse, que se transfieren únicamente funciones ejecutivas.

En cuanto a la justificación del proceso de transferencia, la Exposición de Motivos señala que tradicionalmente la organización administrativa estatal de la ordenación del tráfico y la protección del orden público y de la seguridad ciudadana han estado reunidas en un mismo Departamento ministerial y encomendadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Al existir en Cataluña una policía autonómica, que ejerce la competencia de seguridad ciudadana vinculada a la materia de tráfico, se justifica la transferencia de las competencias ejecutivas en esta materia. De este modo la administración autonómica pasa a ejercer en todo el territorio de la Comunidad Autónoma unas funciones ejecutivas estrechamente vinculadas, las de seguridad y tráfico.

Como ya hemos apuntado, la competencia que se transfiere es la de ejecución, y aún dentro de estas funciones el artículo primero establece algunas excepciones. Determinadas funciones ejecutivas quedan, de este modo, reservadas a la Administración del Estado. El artículo segundo recuerda la necesidad de un ejercicio coordinado de las funciones ejecutivas, especialmente cuando este ejercicio tenga incidencia fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.

La eficacia de la transferencia queda condicionada al traspaso de los medios personales, materiales y presupuestarios, que se llevarán a cabo a través del correspondiente acuerdo de la Comisión mixta de transferencias y posterior Real Decreto. Asimismo, se prevé un cierto gradualismo en la implantación de las unidades de tráfico de la policía autonómica para la vigilancia del tráfico en las vías interurbanas, proceso que culminará en el año 2.000, lo que lleva a determinar también el régimen aplicable hasta esta fecha.

En definitiva, se hace patente con la ley orgánica 6/1997 la existencia de un doble proceso de transferencias. Primero se transfiere la competencia en ejercicio de la previsión del artículo 150.2 CE, y después, una vez la competencia es ya autonómica vía transferencia, se transfieren los medios materiales, personales y financieros para hacerla efectiva.

La ley no da cumplimiento al mandato constitucional establecido en la parte final del artículo 150.2, pues no prevé la correspondiente transferencia de medios financieros ni las formas de control que se reserve el Estado. Encontramos en este punto una manifestación más del «relajamiento» en los aspectos formales del sistema ordinamental que denunciábamos en la crónica de este *Informe*.

Por último, debe destacarse en relación a esta Ley Orgánica del artículo 150.2 que es la primera vez en que se recurre a este precepto constitucional para introducir un régimen diferenciado de asignación competencial entre Comunidades Autónomas. Hasta el presente el recurso al artículo 150.2 CE se había hecho para igualar niveles competenciales. Con la LOTRACA y LOTRAVA para igualar el nivel competencial de la Comunidad Valenciana y Canarias con las Comunidades Autónomas del artículo 152, técnica que se repitió de forma generalizada con la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. La Ley Orgánica 5/1987 supuso una transferencia de competencias generales en materia de transportes por carretera. Las Leyes Orgánicas 6/1995 y 2/1996, si bien referidas de forma exclusiva respectivamente a Galicia e Islas Baleares, tenían como objetivo igualar los niveles competenciales de estas Comunidades Autónomas con el resto.

Pues bien, la Ley Orgánica 6/1997 se aparta de esta tradición e introduce un tratamiento competencial diferenciador. Se rompe el techo del 149.1 de la CE para una Comunidad Autónoma, lo que constituye un precedente de interés, que deberá seguirse con atención en próximos *Informes*, en relación a la posible articulación jurídica de las demandas de reconocimiento de hechos diferenciales.

C) Videovigilancia.

La ley 4/1997 de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, se dicta como ley Orgánica al incidir su contenido en las condiciones básicas del ejercicio de determinados derechos fundamentales (derecho a la propia imagen, derecho de reunión).

Desde la perspectiva competencial la norma estatal se ampara en el título contenido en el artículo 149.1-29, esto es, la competencia exclusiva del Estado sobre la materia seguridad pública. La competencia estatal, por tanto, puede agotar el tratamiento normativo de la materia, dejando a la competencia autonómica tan sólo la función ejecutiva.

Este planteamiento funcional de la distribución competencial no puede olvidar, sin embargo, la existencia de policías autonómicas y locales, sujetos activos de lo establecido en la ley. Por esta razón, la disposición adicional primera dispone que «las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía, podrán dictar, con sujeción a lo prevenido en esta ley, las disposiciones necesarias para regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las dependientes de las Corporaciones locales radicadas en su territorio, la custodia de las grabaciones obtenidas de la responsabilidad sobre su ulterior destino y las peticiones de acceso y cancelación de las mismas».

El reconocimiento de una potestad normativa a las Comunidades Autónomas («podrán dictar... las disposiciones necesarias...»), debe entenderse que se formula como un reconocimiento de ejercicio de una potestad sometida a los principios de la ley orgánica. Las Comunidades Autónomas podrán determinar el procedimiento de autorización interno, el cómo custodiar las grabaciones, quién responde de su ulterior destino y cómo se da respuesta a las peticiones de acceso y cancelación. Pero todo ello de acuerdo con los principios de la ley orgánica.

La ley Orgánica se ocupa de precisar, por otro lado, que determinados preceptos de carácter organizativo vinculan a las Comunidades Autónomas. Así, la disposición adicional primera, *in fine*, dice que «cuando sean competentes para autorizar la utilización de videocámaras, las Comunidades Autónomas mencionadas en el párrafo anterior regularán la composición y el funcionamiento de la Comisión correspondiente, prevista en el artículo tres de esta ley, con especial sujeción a los principios de presidencia judicial y prohibición de mayoría de la Administración autorizante». Por otro lado, y en esta misma línea, la disposición adicional segunda impone a toda autoridad competente la creación de un registro en el que consten las instalaciones autorizadas.

En definitiva, la ley Orgánica a través de la cual se ejercita una competencia exclusiva estatal reconoce un margen de intervención normativa a las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con el fin de que regulen la aplicación instrumental de la ley por las propias fuerzas de seguridad y por las policías locales radicadas en su territorio.

Leyes ordinarias

Reformas organizativas

A) La ley 6/1997 de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE).

La LOFAGE, ley que regula la Administración general del Estado y sus Organismos públicos, incide directamente en la actividad de las Comunidades Autónomas en la medida en que reforma de modo sustancial la estructura de la Administración periférica estatal. El proceso de transferencia de competencias hacia las Comunidades Autónomas, el desarrollo de lo que podríamos llamar federalismo de ejecución, hacía inaplazable esta reestructuración del aparato administrativo desconcentrado, adecuándolo a la nueva realidad del Estado autonómico. Las previsiones en este sentido de la ley del Proceso autonómico ya no podían esperar más.

En este marco general de referencia los antecedentes inmediatos son el Proyecto de LOFAGE del PSOE, octubre 1995, y los acuerdos firmados entre el PP y CIU como Pacto de gobernabilidad, en los que se incluía la reforma de la Administración periférica y la supresión de los Gobernadores Civiles.

La Exposición de Motivos de la ley 6/1997 destaca como fundamento de la reforma de la Administración periférica la racionalidad y la necesidad de evitar duplicidades en la gestión, de conformidad con el contenido del artículo 31.2 CE. Objetivo de racionalidad que, añade la citada Exposición de Motivos, es especialmente necesario si se atiende a la realidad del Estado autonómico, pues «tras diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico».

Resumiendo muy brevemente el contenido de la LOFAGE en este punto concreto, puede afirmarse que los rasgos esenciales de la reforma son la potenciación del Delegado del Gobierno, como figura prevista en la Constitución y que se corresponde con la existencia de Comunidades Autónomas, la supresión de los Gobernadores civiles y su sustitución por los subdelegados del Gobierno, órgano de naturaleza administrativa al que corresponde la coordinación de la Administración periférica a nivel provincial, y el intento de coordinar el ejercicio de las funciones periféricas a través de los servicios integrados, que pasan a depender del Delegado del Gobierno.

Con esta finalidad el Delegado del Gobierno se califica de órgano directivo con rango de subsecretario, es nombrado por Real Decreto del Consejo de Ministros y depende de la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de que pueda recibir instrucciones de diversos Ministerios en razón de sus respectivas competencias (artículo 22). Entre sus competencias destaca la dirección de la Delegación del Gobierno, el nombramiento de los Subdelegados, el ejercicio de las competencias propias de seguridad ciudadana y orden público y la coordinación de la Administración estatal con la autonómica y local.

El subdelegado es órgano directivo con nivel de subdirector general, al que

corresponde la dirección de los servicios integrados, la colaboración con las Corporaciones locales, y en las provincias en las que no resida el Delegado del Gobierno, las competencias de protección de la seguridad ciudadana bajo la dirección del Delegado del Gobierno.

La ley prevé también la figura del Delegado insular en las islas que se determine reglamentariamente.

El objetivo de la coordinación de la propia Administración periférica trata de alcanzarse a través de la creación de los servicios integrados, servicios que se adscribirán en razón del ámbito territorial en que presten sus servicios a la Delegación del Gobierno o a la Subdelegación. La ley fija los criterios que deben regir la integración, pero remite la determinación de qué servicios se integrarán a un reglamento ulterior (ver el comentario al RD 617/1997 en la sección de Disposiciones reglamentarias de este *Informe*).

No obstante la clara apuesta a favor de la figura de los servicios integrados, la ley reconoce la posible existencia de servicios no integrados que mantendrán su dependencia con el órgano central sectorial correspondiente.

B) La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La ley 2/1997 de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, trata de consolidar la experiencia de la Conferencia Sectorial que con el mismo ámbito funcional venía actuando, y que había sido ya institucionalizada mediante el Acuerdo de 29 de octubre de 1992 y su reforma parcial de 14 de junio de 1994.

La Conferencia se institucionaliza ahora con rango de ley, y se define como órgano de cooperación, de consulta y de deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con el fin de articular la concurrencia de éstas últimas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos.

La Conferencia se concibe de este modo, esencialmente, como foro de la política comunitaria, como lugar de encuentro y cooperación para definir las grandes posiciones de la política comunitaria española que puedan afectar a las Comunidades Autónomas. Cooperación que se concreta en las funciones que le reconoce el artículo tercero de la ley.

Al mismo tiempo la Conferencia puede ser tanto el lugar en el que alcanzar acuerdos institucionales en materia comunitaria de carácter horizontal, no encuadrables en otras Conferencias sectoriales, como el centro desde el que impulsar la participación de las Comunidades Autónomas, a través de Conferencias sectoriales, en asuntos relacionados con las Comunidades europeas.

En todo caso la ley 2/1997 pone claramente de manifiesto la voluntad de consolidar y potenciar la experiencia de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas mediante su formalización en un texto legal.

C) La ley del Gobierno 50/1997 de 27 de noviembre. Consideraciones en torno a una disposición derogatoria.

La ley del Gobierno no debe ser analizada en este Informe en la medida en que regula una institución del Estado en virtud de la competencia estatal exclusiva para regular sus propias instituciones. Nada, en principio, habría que decir sobre este texto legal desde la perspectiva autonómica.

No obstante, una regla derogatoria, la contenida en la letra d, número primero, de la disposición derogatoria única, si que merece una breve consideración. En la citada disposición se derogan los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, derogación que sin duda responde a la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos en el texto articulado de la nueva Ley del Gobierno (artículo 24).

La consecuencia de la derogación no afecta tan sólo al Gobierno de la Nación. Con esta derogación se ha suprimido una norma que podía entenderse como ley básica, aunque preconstitucional. De esta forma las Comunidades Autónomas pierden la referencia de un texto básico, en virtud del cual podían tramitar la elaboración de los propios reglamentos. En definitiva, las Comunidades Autónomas que no hubieran desarrollado los principios básicos de la ley procedimental pasan a una situación de anomia en tan importante materia.

La actitud del legislador estatal puede tener su justificación. Lo cierto es que existen dudas sobre la titularidad competencial en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. El Tribunal Constitucional entendió en una única Sentencia, y de forma no muy fundada, que esta submateria era competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues como procedimiento especial no formaba parte de las bases del procedimiento administrativo común (149.1-18 CE). La ley 30/1992, que pudo regular esta materia como normativa básica, no lo hizo, con lo que pareció confirmar la falta de título competencial a favor del Estado.

Seguramente por estas razones el legislador estatal ha regulado su procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y ha derogado la normativa preconstitucional que entendió no podía tener carácter básico, y no podría tampoco aplicarse como legislación supletoria en virtud de la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto concreto (STC 61/1997).

Sin entrar en el análisis de la temática expuesta, y sin pronunciarnos en esta crónica sobre la construcción jurisprudencial y legislativa en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, si queremos llamar la atención sobre los efectos de la derogación que se contiene en la Ley del Gobierno sobre el ejercicio de la potestad normativa autonómica, y sobre la necesidad de que las Comunidades Autónomas hagan uso de su potestad legislativa para desarrollar tan importante materia.

La inspección del trabajo. Sistema integrado y doble dependencia funcional

La ley 42/1997 de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, posee un contenido de singular importancia al ordenar de

forma particular el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia laboral. La ley ciertamente no innova, pero sí que consagra con rango legal la solución hasta ahora aplicada.

Hasta la entrada en vigor de la nueva ley el marco legal estaba constituido por la ley preconstitucional de 21 de julio de 1962. En base a la misma y de conformidad con el sistema de reparto competencial concretado en los Reales Decretos de competencia, admitido como válido en la STC 185/1991, la inspección en materias laboral y de Seguridad Social se ejercía por un mismo Cuerpo funcional, de habilitación nacional, que actuaba con doble dependencia funcional, según ejercitara competencias ejecutivas estatales o autonómicas.

La ley 42/1997 consagra este sistema y lo articula de forma mucho más precisa. En concreto destacan de la nueva ley los siguientes principios:

Se define el sistema de inspección de Trabajo y Seguridad Social, como un conjunto de funciones que se enumeran en el artículo primero, sistema que presta la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este sistema tiene carácter integrado.

La inspección la prestarán dos cuerpos de habilitación nacional, el Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. Los funcionarios de ambos cuerpos tendrán doble dependencia, orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Autoridad Central (artículo 18), y funcional de la Administración que detente en cada caso la competencia que actúen. Las Comunidades Autónomas participarán en el proceso de selección de los funcionarios el cuerpo nacional (artículo 20,3).

La organización del servicio se basa en la autoridad central, que corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el cual se organiza territorialmente a través de las inspecciones provinciales.

Para resolver los problemas de coordinación del ejercicio de estas competencias, en manos de un mismo Cuerpo estatal, se crea la Conferencia Sectorial de Asuntos laborales y se prevé la creación de Comisiones territoriales por acuerdo entre la Administración general del Estado y cada Comunidad Autónoma. Estas últimas, bajo la presidencia de la autoridad correspondiente de la Comunidad Autónoma, establecerán los objetivos y programas de actuación ordinaria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en sus distintas áreas funcionales.

Por último, cabe señalar en cuanto a la determinación de los títulos competenciales de la ley, que la misma, según establece la disposición adicional primera, se dice dictada al amparo del artículo 149.1, números 18 y 2, 7 y 17. Por tanto, parte del texto legal es norma básica (los preceptos que afectan al régimen jurídico y procedimiento administrativo común), y parte se dicta como competencia legislativa (los preceptos que corresponden a los ámbitos de la regulación del trabajo de extranjeros y migraciones, legislación laboral, prevención de riesgos laborales, colocación y empleo, Seguridad Social y protección social públicas).

Liberalización. Convalidación de Decretos ley aprobados en 1996

Agrupamos en este apartado diversos textos legales que tienen su origen en los Decretos leyes aprobados en el año 1996 y que fueron comentados en el *Informe de 1996*. La conversión de los Decretos leyes en ley ha comportado la introducción de algunas novedades en su redacción, por lo general de limitada trascendencia. A continuación destacamos estas novedades.

A) Telecomunicaciones.

La ley 12/1997 de 24 de abril tiene su origen en el Decreto ley 6/1996 de 7 de junio. Como novedades a destacar debe señalarse la ampliación de la regulación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en lo relativo a su régimen de funcionamiento, patrimonio, régimen presupuestario y de control financiero y régimen de sus actos y laudos arbitrales.

Se amplía también la modificación de la ley de telecomunicaciones 31/1987 (artículos 33 y 36 de esta última ley), se precisa en algún extremo la reforma ya realizada de la ley de telecomunicaciones por cable y se amplía también el alcance de la reforma de esta ley (artículo 9.1-e y transitoria segunda). Se añaden dos nuevas disposiciones adicionales. La nueva disposición adicional tercera establece que «la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ejercerá sus funciones sin perjuicio de las facultades que corresponden a las Comunidades Autónomas dentro del ámbito de las competencias en materia de medios de comunicación social y cultural».

B) Reformas en materia de legislación urbanística y Colegios profesionales.

La ley 7/1997 de 14 de abril tiene su origen en el Decreto ley 5/1996 de 7 de junio. El nuevo texto legal desarrolla el artículo tercero en materia de reducción de plazos para la tramitación de los planes urbanísticos (precepto no básico), modifica las letras p y q de la ley de Colegios profesionales en materia de honorarios, modificación que califica de básica, al igual que la modificación de la letra ñ, precepto que ya modificó el Decreto ley de 1996 pero sin calificar tal novedad como básica. También se modifica el párrafo j del apartado tres del artículo 6, pero tal modificación no se califica de básica. La disposición derogatoria única se desarrolla de forma mucho más precisa.

C) Regulación de los servicios de farmacia.

La ley 16/1997 de 25 de abril tiene su origen en el Decreto ley 11/1996 de 17 de junio. El texto legal introduce, como precepto no básico, la definición y funciones de las oficinas de farmacia. Por otra parte, introduce algunos nuevos preceptos básicos, así en relación a la ordenación territorial (un párrafo quinto al artículo 2 sobre el cómputo de habitantes en las zonas farmacéuticas), y en materia de transmisión de oficinas de farmacia (artículo cuarto). También desarrolla el contenido de preceptos ya declarados básicos en el Decreto ley, como los artículos 5 y 6, relativos a presencia y actuación profesional y jornada y horarios de los servicios.

Las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos

La ley 21/1997 reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, seguramente debido a su polémica tramitación, tiene una extensa justificación en su Exposición de Motivos. El artículo 9.2 de la CE, el derecho de acceso a la información en el marco de los principios comunitarios, el derecho a la libre iniciativa económica consagrado en el artículo 38 de la CE y la protección de los consumidores y usuarios, tratan de amparar el contenido de la ley. Contenido discutible no por su eficacia de futuro, sino por la incidencia de la nueva norma en situaciones jurídicas nacidas con anterioridad, situaciones que se ven alteradas por lo dispuesto en la disposición transitoria única.

En todo caso, a nuestro juicio, lo que trata de asegurar la ley es un régimen de competencia real en un sector económico especialmente sensible, el de la información. Competencia que podría verse seriamente afectada por relaciones contractuales previas en las que se consagraban exclusivas informativas.

Al margen de esta temática, en su vertiente competencial, la ley se dicta en virtud de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1 números 1 y 27 (así lo especifica la disposición final primera), esto es, la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y como bases del régimen de la radio y televisión. La normativa básica no permite el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas, pero si les reconoce un ámbito competencial propio en lo relativo a acontecimientos deportivos de su ámbito territorial. Las Comunidades Autónomas podrán, por tanto, determinar los «acontecimientos deportivos que, por su especial relevancia o trascendencia social o por corresponder a selecciones deportivas de la Comunidad, consideren de interés general en su respectivo ámbito territorial, que deberán retransmitirse en directo, en emisión abierta y para todo el territorio de la Comunidad Autónoma».

Las Comunidades Autónomas ejercerán, de hecho, una competencia ejecutiva, concretando para su ámbito territorial la previsión de la ley básica.

La ley se refiere también al problema de la lengua de retransmisión de las competiciones o acontecimientos deportivos catalogados de interés general. El artículo 4.5 dispone que «con el fin de atender a las diferentes lenguas oficiales del Estado, todas las competiciones o acontecimientos deportivos catalogados de interés general podrán ser retransmitidos en la lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma. Si el titular de los derechos no desea realizarlo, deberá ceder sus derechos a favor de los demás operadores o programadores interesados, en régimen de pública concurrencia.»

Infraestructuras. La ley de Puertos

La ley 62/1997 de 26 de diciembre modifica parcialmente la ley de puertos 27/1992 de 24 de noviembre. Modificación, por tanto, de una ley de reciente aprobación.

La justificación de la reforma se basa, según expresa la exposición de motivos, en la necesidad de reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades portuarias, con el fin de que mejoren su actividad a través del recurso a procedimientos de gestión empresarial. Se trata de profesionalizar la gestión de cada puerto potenciando al mismo tiempo la presencia del sector privado en las operaciones portuarias. Mejora de la gestión que se estima de gran importancia dado que los puertos de interés general constituyen un elemento esencial del sistema general de transportes, y, por tanto, infraestructura básica para el desarrollo de la economía.

Pero la reforma tiene otra razón de ser, que afecta no a la autonomía de las autoridades portuarias, sino a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La ley reconoce el interés de éstas en relación al gobierno de los puertos de interés general ubicados en su territorio, pues entiende que la actividad de esta infraestructura condiciona la intervención autonómica en el gobierno de la economía de la propia región. Como consecuencia la ley traduce este interés en la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias.

La solución adoptada por el legislador merece ser destacada por su singularidad desde la perspectiva del sistema competencial. Si atendemos a lo que dispone la ley, el artículo a considerar es el número 10. Este precepto dispone lo siguiente: «1. Corresponde a la Administración del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1-20 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, clasificados de acuerdo con lo previsto en la presente ley. 2. Las Comunidades Autónomas designarán a los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias en los términos establecidos en esta ley, y ejercerán las funciones que les atribuye la misma y el resto del ordenamiento jurídico».

El sistema de reparto competencial parece no alterado. Se afirma la competencia exclusiva estatal sobre los puertos de interés general. El ente de Gobierno de los Puertos continua siendo un ente estatal. Pero de hecho, al establecer que las Comunidades Autónomas designarán los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, que son las entidades que ejecutan la política portuaria (artículos 36 y 37 de la ley) bajo la dirección y coordinación de Puertos del Estado, se ha producido fácticamente una transferencia de competencias de ejecución a las Comunidades Autónomas. Estas pasan a ejecutar la política portuaria en su territorio, a través de unas entidades que controlan.

De este modo, sin modificar la calificación de Puertos de interés general, sin recurrir al artículo 150.2 CE, manteniendo la calificación formal de competencia exclusiva, de hecho, se altera el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues éstas pasan a ejercer una amplia competencia de ejecución en la materia al recibir la «transferencia» del Gobierno de las Autoridades Portuarias.

Transferencia competencial que amplía el marco estatutario para las Comunidades Autónomas que no asumieron la competencia ejecutiva (asunción por otra parte discutible, al ser la materia competencia exclusiva del Estado según el

artículo 149.1-20) en relación a los puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa. Competencia que si aparece en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco, Andalucía y Valencia.

No se trata de una mera reforma organizativa, de una entrada en el ente estatal de representantes autonómicos, no hay un mecanismo de colaboración. De hecho, la realidad, es que las Comunidades Autónomas pasan a ejecutar con amplia discrecionalidad la política portuaria.

Medio ambiente

A) Ley de envases y residuos de envases.

La ley 11/1997 de 24 de abril de envases y residuos de envases traspone, como legislación básica sobre planificación de la actividad económica general y sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1-13 y 23 CE), la Directiva 94/62/CE de 20 de diciembre.

La trasposición mediante una norma con rango de ley se realiza para cubrir, como se dice expresamente en la Exposición de Motivos, el principio de reserva de ley. La propia ley, sin embargo, remite su desarrollo al Gobierno, relacionando las materias en que tal desarrollo debe tener especial importancia (disposición final segunda). En consecuencia, lo básico no parece haberse agotado en el texto legal, al existir una amplia remisión de desarrollo a la norma reglamentaria.

El objeto de la ley es mejorar el medio ambiente a través de la prevención y reutilización de los envases, fijando objetivos de reciclaje y valorización. Se impone también el deber de cobrar al usuario el envase, para devolverle la misma cantidad por devolución de los envases vacíos. Obligación que puede obviarse si se participa en un sistema integrado de gestión de residuos y envases.

La nueva ley reconoce en diversos artículos la necesaria intervención autonómica, a través de la asignación a esta Administración de competencias resolutorias, o reconociéndole capacidad para formalizar acuerdos con los sectores afectados (artículos 3,4, 7.2), o preveyendo su derecho a participar con su informe en un procedimiento que resuelve la Administración estatal (artículo 6), o, por último, imponiéndole deberes de colaboración como la comunicación de las autorizaciones que otorga o los convenios que formaliza (artículos 7.2 y 9.2).

La ley reconoce también la necesaria participación de los entes locales en los sistemas integrados de gestión de residuos, participación que se articulará a través de convenios con las Comunidades Autónomas (artículo 9).

La coordinación a nivel estatal de la intervención estatal y autonómica se trata de alcanzar a través de la previsión de un Programa nacional de Residuos de Envases y Envases usados (artículo 17).

Como dato singular de esta Ley puede mencionarse el reconocimiento de la especificidad organizativa de los órganos forales de los Territorios Históricos, Cabildos Insulares de Canarias y Consejos insulares de las Islas Baleares (disposición adicional segunda).

B) Modificación de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La ley 4/1989 de 27 de marzo ha sido objeto de modificación durante el año 1997 a través de dos leyes.

La ley 40/1997 de 5 de noviembre introduce una pequeña modificación en el artículo 28 para permitir, de modo selectivo, la captura, retención o explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar la conservación de las especies. Con este fin prevé una autorización por parte de la Administración competente, e impone a las Comunidades Autónomas la obligación de comunicar al Ministerio de Medio Ambiente las autorizaciones que acuerden para que el Ministerio notifique estas actuaciones a la Comisión de las Comunidades Europeas.

La ley 41/1997 de 5 de noviembre, por su parte, se dicta como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio que declaró la nulidad de la disposición adicional quinta de la ley 4/1989 en cuanto consideraba básicos sus artículos 21.3 y 4 y 22,1, y atribuía exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales, y 35,1 y 2.

Como dice la Exposición de Motivos, «con arreglo a esta declaración –la del Tribunal Constitucional– resulta necesario establecer el régimen jurídico que permita la participación en la gestión de los Parques Nacionales no sólo de la Administración General del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique alguno de estos privilegiados espacios naturales.»

La ley 41/1997 modifica, por tanto, la ley 4/1989 para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques Nacionales, y regula de nuevo los órganos de gestión y administración que se crean.

La reforma del sector eléctrico

La ley 54/1997 de 27 de noviembre del Sector eléctrico, por la que se deroga la ley 40/1994 de 30 de diciembre salvo su disposición adicional octava, se enmarca dentro del proceso de liberalización económica emprendido por el Gobierno del Partido Popular. En este sentido se califica el sector eléctrico de sector regulado, y se trata de introducir la competencia dentro del mismo. El papel interventor del Estado se reduce, pues, como se afirma en la Exposición de Motivos, «no se considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes dentro del territorio nacional». Al mismo tiempo, a través de la segmentación vertical de las diversas actividades para el suministro eléctrico, se introduce la liberalización en cada una de sus fases, liberalización que alcanza a la comercialización.

En el aspecto competencial la ley se aprueba, en su mayor parte, como ley

básica, si bien la disposición final primera precisa el título competencial que ha dado cobertura a los diversos preceptos. Así, en la citada disposición se establece que «1. La presente ley tiene carácter básico de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1-13 y 25 de la Constitución. 2. Se excluyen de este carácter básico las referencias a los procedimientos administrativos, que serán regulados por la Administración competente, ajustándose en todo caso a lo establecido en la ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común. 3. Los preceptos del Título IX relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1-8 y 18 de la Constitución. 4. Las instalaciones a que se refiere el artículo 149.1-22 de la Constitución se regirán por lo dispuesto en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo «.

Dentro del texto articulado el artículo 3 delimita las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, con una referencia final a la posibilidad de formalizar convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para conseguir una gestión más eficaz. En cuanto a la planificación, que tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte, será realizada por el Estado con participación de las Comunidades Autónomas.

Lengua

La ley 13/1997 de 25 de abril tiene como objeto dar carácter oficial al topónimo Illes Balears para designar a la provincia que tiene la misma base territorial que la Comunidad Autónoma. Se establece así el uso oficial del topónimo Illes Balears en lengua catalana, propia de los mallorquines, menorquines, ibicencos y formenterenses.

Como consecuencia de lo anterior se impone el cambio de las siglas de los permisos de circulación y de las placas oficiales de matrícula de los vehículos de la provincia de Illes Balears, en los que figurarán las siglas IB, en lugar de PM

La ley 18/1997 de 13 de mayo modifica el artículo 8 de la ley del Contrato de Seguro 50/1980, en su redacción dada por la ley 30/1995 de 8 de noviembre, para garantizar la plena utilización de todas las lenguas oficiales en la redacción de los contratos. La modificación se dice realizada de conformidad con la Directiva 92/1996 del Consejo de la Unión Europea.

De nuevo, la ley de acompañamiento

Un año más la ley de acompañamiento irrumpe con una plural e inconexa modificación del ordenamiento jurídico vigente. A los solos efectos de dar información, destacaremos aquellas novedades que inciden de modo más directo en cuestiones competenciales autonómicas.

Artículo 50. Modificación de la ley 30/1984 de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública. Se incorpora una disposición adicional 24 a la ley 30/1984 con la siguiente redacción: «el personal de la policía local, de los servi-

cios de extinción de incendios y de los agentes rurales de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales queda exceptuado de la posibilidad de permanencia voluntaria en la situación de servicio activo prevista en el artículo 33 de la presente ley «El precepto se declara básico de conformidad con el artículo 149.1-18 CE.

Artículo 102. Subvenciones al transporte aéreo para residentes en Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

Artículo 111. Régimen del profesorado de Música y Artes Escénicas en las Comunidades Autónomas de País Vasco y Canarias. Artículo dictado al amparo del título competencial estatal del artículo 149.1-18 y 30.

Disposición adicional vigésima séptima. Se modifica el inciso de la disposición adicional primera de la LOGSE que queda redactado del siguiente modo: «el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, que tendrá un ámbito temporal de doce años a partir de la publicación de la presente ley».

Disposición adicional trigésima. Se impone un nuevo régimen general de regulación de las Cámaras de Propiedad Urbana, precepto que se califica de básico al amparo del artículo 149.1-18.

Disposición adicional cuadragésima novena. Modifica el artículo 5 de la ley 25/1988 de 29 de julio de carreteras, que pasa a tener la siguiente redacción: «los planes y programas de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales deberán coordinarse entre si en cuanto se refiere a sus mutuas incidencias, para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos».

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos

La producción normativa del Gobierno de la Nación durante el año 1997 confirma la tendencia ya advertida en años anteriores. Las cuestiones competenciales se tratan con un rigor destacable. Las normas dictadas respetan en su práctica totalidad los requisitos formales exigibles a los reglamentos básicos, haciéndose constar en el articulado de la norma el título competencial que legitima la intervención estatal. Por otro lado, se introducen de forma creciente mecanismos de relación interadministrativa, en particular, convenios, como fórmula con la que articular el ejercicio de unas competencias que se reconocen concurrentes.

Estas notas generales, sobre las que venimos insistiendo en los últimos años, comportan que la valoración que debemos hacer en este Informe de la actividad normativa del Gobierno haya sufrido una paulatina evolución que ahora queremos evidenciar. En el momento presente las consideraciones que formulamos en relación a los reglamentos dictados por el Gobierno atienden ya más a cuestiones sustantivas, relativas al contenido de las normas y su incidencia en la delimitación del campo de actuación o en la forma de actuar de las Comunidades Autónomas, que a cuestiones generales sobre la articulación del sistema competencial. Si en un primer momento prestamos especial atención a la delimitación del alcance de la competencia estatal para dictar normas reglamentarias, ya fuera como competencia exclusiva, de legislación básica o se tratara de reglamentos internos en virtud de la competencia ejecutiva, y a los aspectos formales de estos reglamentos, en la actualidad estas cuestiones parecen ya encauzadas.

Al haberse resuelto estos problemas, el interés se puede centrar ya de forma prioritaria en el contenido de las disposiciones reglamentarias, para destacar sobre que ámbitos materiales se proyectan, cuál es su contenido sustantivo. El repaso a la actividad normativa del Gobierno del año 1997 confirma esta idea.

Otra cuestión de carácter general que debe destacarse en relación a las reformas normativas del año 1997 es la relativa a dos importantes novedades organizativas a nivel legislativo que han tenido su reflejo en normas reglamentarias de desarrollo. Por un lado la reforma de la Administración periférica y por otro la institucionalización legal de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Dos importantes reformas organizativas

El desarrollo de la reforma de la Administración periférica del Estado

La Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado, LOFAGE, que comentamos en la sección correspondiente de este Informe, tenía como ejes de su nuevo modelo de organización de la Administración periférica estatal la potenciación de los Delegados del Gobierno, la integración de servicios periféricos, la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de Subdelegados del Gobierno en las provincias.

La creación de las nuevas figuras de los Subdelegados del Gobierno y de los Delegados insulares ha tenido su desarrollo en el RD 617/1997 de 25 de abril.

En cuanto a la integración de servicios periféricos la LOFAGE remitió su concreción a lo que dispusiera una norma reglamentaria ulterior (disposición final segunda).

El RD 1330/1997 de primero de agosto ha dado cumplimiento al mandato legal, desarrollando las previsiones del artículo 33 de la LOFAGE. Con este fin el artículo primero del RD establece los servicios que se integran a nivel de Delegación de Gobierno, servicios que se corresponden con servicios de diversa naturaleza de los Ministerios de Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo. La disposición final primera del mismo Real Decreto establece, por su parte, que la integración de los servicios de las Delegaciones provinciales de Trabajo, Seguridad y Asuntos Sociales se integrarán durante el año 1998, remitiendo también al futuro la creación de áreas funcionales de Alta inspección educativa para aquellas Comunidades Autónomas del artículo 143 que aún no han recibido la transferencia de los servicios en la materia. Por último, el artículo 2.5, establece que también tienen la consideración de servicios integrados los servicios comunes y los órganos de las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones insulares, así como los servicios que ejercen competencias sobre derechos de los ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo.

Las competencias que ejercerán los Delegados del Gobierno y Subdelegados sobre estos servicios integrados se establecen en los artículos 5 y 7.

Ahora bien, la integración de servicios no es, sin embargo, tan radical ni es medida que garantice por sí misma la dirección coordinada de estos servicios a nivel territorial. El tradicional problema de la vinculación del servicio con la rama sectorial del Ministerio correspondiente se mantiene, y el órgano territorial vuelve a aparecer de nuevo como algo que se interpone, con fines de coordinación, en la relación que parece natural entre el Ministro y su estructura territorial.

Esta realidad a la que acabamos de referirnos se constata al leer los artículos 2.3 y 6 del reglamento que comentamos. En el artículo 2.3 se nos dice que «en las Delegaciones del Gobierno existirán las áreas funcionales que se determinan en el artículo siguiente para la gestión de los servicios integrados. Las áreas dependerán funcionalmente de los Ministerios respectivos». Por su parte, el artículo 6 establece las funciones que corresponden a los órganos del Ministerio para hacer efectiva

la dependencia funcional de los servicios integrados, reconociéndose a los Ministros la posibilidad de «mantener relaciones directas con los servicios integrados, en el marco de la gestión ordinaria, directamente a través del Director del área funcional, informando al Delegado del Gobierno y, en su caso, al Subdelegado».

En definitiva, la apuesta por la integración queda en gran parte relativizada si tenemos en cuenta lo expuesto así como el hecho de que los servicios más importantes cuantitativamente (orden público, hacienda, correos), quedan fuera de la integración. En todo caso, la integración permitirá simplificar y suprimir aquellas estructuras que han sobrevivido sin que ya se justifique su existencia.

El RD 1330/1997 establece también la estructura de las Delegaciones, Subdelegaciones y Delegaciones insulares, así como el régimen de recursos frente a las resoluciones de los diversos órganos periféricos.

La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas

La Ley 2/1997 de 13 de marzo reguló la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (nos remitimos al comentario de esta ley que se contiene en la sección de disposiciones con rango de ley de este Informe). Por Acuerdo de cinco de junio se dio cumplimiento al mandato legal establecido en el artículo 4.1 y se aprobó el Reglamento de la Conferencia, el cual se publicó por Resolución de 5 de agosto en el BOE de 8 de agosto.

La Conferencia se estructura en Pleno, Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos y Grupos de Trabajo que puedan constituirse.

En cuanto al Pleno el Reglamento prohíbe la delegación de representación, salvo en casos excepcionales, en los que un Consejero autonómico podrá ser representado por otro Consejero autonómico. Los artículos 6 a 11 se ocupan de establecer las reglas internas de funcionamiento de este órgano colegiado, destacando lo relativo al sistema de votación para la adopción de acuerdos. Según el artículo 10 «los acuerdos de la Conferencia serán adoptados por asentimiento de los miembros presentes y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas». Tales acuerdos, por otra parte, sólo vincularán a los miembros de la Conferencia que hayan expresado su voto favorable.

En cuanto al funcionamiento de la Conferencia, el Reglamento insiste en la necesidad de que esta Conferencia de carácter general impulse la intervención de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de la incidencia en el funcionamiento de las diversas Conferencias Sectoriales (artículo 5). La actuación de la Conferencia general y de las Conferencias Sectoriales requiere una actuación coordinada.

Una cuestión procedimental. Intercomunicación de registros públicos y la llamada ventanilla única

El artículo 38.4-b de la ley 30/1992 estableció que los ciudadanos podrían presentar sus escritos dirigidos a la Administración en los registros de cualquier

órgano administrativo que perteneciera a la Administración general del Estado o a la Administración autonómica, o ante un órgano de la Administración local si, en este último caso, se hubiera formalizado el oportuno Convenio. Se trata, en última instancia, de facilitar el acceso del ciudadano a la Administración, permitiéndole que a través de cualquier Registro pudiera comunicarse con el resto de Administraciones públicas.

Con el fin de desarrollar esta previsión, y en el marco de un proyecto que se denomina como de «ventanilla única» y que tiene su antecedente en el Acuerdo de 23 de febrero de 1996, el Gobierno trata de impulsar la formalización de Convenios con las Comunidades Autónomas para: a. determinar las medidas e instrumentos de colaboración que permitan un proceso coordinado de implantación de un sistema intercomunicado de registros administrativos y b. establecer un marco de obligaciones que haga realidad la previsión del artículo 38.4-b de la ley 30/1992 en relación con las Administraciones locales.

Para alcanzar el fin de que la ventanilla local sea la ventanilla única se prevé la adhesión de las entidades locales a los convenios marco, adhesión que se condiciona a la verificación del cumplimiento de un mínimo de condiciones de medios y capacidad de gestión por una Comisión mixta.

La ordenación del sector de la cinematografía

El sector de la cinematografía tiene su norma general de referencia en la Ley 17/1994 de 8 de junio de Protección y fomento de la Cinematografía. Este texto legal ha sido desarrollado en parte a través de dos disposiciones reglamentarias y una orden ministerial a lo largo de 1997.

La materia cinematografía, como es conocido, plantea complejos problemas en el momento de determinar el título competencial aplicable en relación a normas que afectan al sector. Los títulos de industria, espectáculos, cultura, ordenación de la economía o medios de comunicación social son, en principio, aducibles, para justificar la competencia estatal o autonómica. En último término, el carácter finalista de la norma en concreto determinará el título aplicable en cada caso concreto.

Durante el año 1997 se han aprobado dos Reales Decretos y una Orden Ministerial que han desarrollado en parte la ley 17/1994. Los dos Reales Decretos (la Orden Ministerial desarrolla uno de ellos) se fundan en títulos competenciales diversos.

Por una parte el RD 81/1997 de 24 de enero desarrolla el texto legal en los aspectos relativos a cuotas de pantalla y de distribución, coproducción, control de taquillas y calificación de películas. La norma estatal se dice dictada al amparo del título competencial del artículo 149.1.13 y 149.2, esto es, bases de la ordenación de la economía y cultura (disposición final segunda).

Esta disposición reglamentaria contiene en si misma, sin embargo, una variedad de niveles competenciales en razón de la diversidad de submaterias sobre las que se proyecta. Así, en relación con las cuotas de pantalla, la norma estatal agota

la regulación, reconociendo eso sí la singularidad de las lenguas oficiales y propias de una Comunidad Autónoma para determinar las cuotas de pantalla (artículo 1.1). En relación al régimen de coproducción y calificación de películas, la norma reglamentaria reconoce las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, las cuales podrán tramitar y resolver el expediente. Por lo que hace al control de taquilla la norma estatal establece que no será de aplicación allí donde la Comunidad Autónoma haya hecho uso de su capacidad normativa (artículo 11.1).

Como vemos, pues, una misma norma, dictada como reglamento básico, incorpora tres niveles de función competencial, la normación y ejecución, la normación remitiendo la ejecución a la Comunidad Autónoma, y la normación únicamente donde no exista norma autonómica.

En desarrollo de este Real Decreto 81/1997 se dictó la OM de 7 de julio de 1997, cuyo artículo primero se cuida de señalar que la Orden se dicta sin perjuicio de las competencias cuyo ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas, razón por la cual la Orden Ministerial se dice dictada para el ámbito de las competencias del Ministerio de Educación y Cultura.

Por otra parte el RD 1039/1997 de 27 de junio refunde y armoniza la normativa de promoción y estímulos a la cinematografía. Esta norma se dicta sin explicitar el título competencial estatal, que entendemos podría ser el artículo 149.2, esto es, el título concurrente de cultura (en la exposición de motivos se dice que «las razones para el apoyo al cine son fundamentalmente culturales, destacando la importancia que tiene el cine para la expresión en lenguas españolas»).

Este Real Decreto, que agota la regulación de la materia, reconoce la realidad autonómica al referirse, por ejemplo a las lenguas oficiales distintas del castellano (artículo 10.2), a los criterios para la distribución territorial de las ayudas (artículo 21) y a la participación de representantes autonómicos en el Consejo Superior de la Cinematografía (artículo 22.4).

Desarrollo parcial de la nueva ley del sector eléctrico

Una de las novedades más significativas de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre del sector eléctrico ha sido la creación de un mercado de producción de energía eléctrica. Las previsiones de la ley han tenido su desarrollo en el RD 2019/1997 de 26 de diciembre, Real Decreto que se califica de norma básica dictada al amparo del artículo 149.1.13 y 25 (disposición final segunda).

La regulación reglamentaria del mercado de producción eléctrica asigna todas las tareas ejecutivas a la Administración estatal o a entidades de ámbito estatal. La única intervención de las Comunidades Autónomas que recoge el Real Decreto 2019/1997 consiste en participar en el procedimiento de inscripción registral de los agentes que podrán actuar en dicho mercado. Así, cuando se establecen las condiciones para poder actuar como agente del mercado (arts. 3 y 4), y se exige la inscripción en un Registro administrativo, se establece que la inscripción deberá solicitarse a la Comunidad Autónoma cuando se trate de un titular

de autorización otorgada por la Comunidad Autónoma o de un consumidor cualificado. La Comunidad Autónoma dará traslado de la solicitud a la Dirección General de Energía, quien resuelve sobre la inscripción dando traslado de su acuerdo a la Comunidad Autónoma.

El desarrollo de las técnicas de colaboración: dos ejemplos

Como se ha indicado en la primera parte de este comentario sobre la normativa reglamentaria estatal, el año 1997 ha confirmado el incremento de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio del estudio específico de las relaciones de colaboración en otra sección de este Informe, quisiéramos destacar aquí dos ejemplos de normas, dictadas al amparo del artículo 149.1.13 CE, en las que se hace especial referencia a técnicas de colaboración.

El RD 937/1997 de 20 de junio establece el régimen de ayudas y el sistema de gestión de la iniciativa PYME de desarrollo industrial. En este caso destaca el protagonismo de la Conferencia Sectorial, como instrumento de coordinación. En el seno de la Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa se fijaron los criterios objetivos de distribución y la distribución resultante entre Comunidades Autónomas, de las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Unión Europea, así como el establecimiento de una reserva de crédito no distribuida en origen. La gestión de las ayudas se atribuye a las Comunidades Autónomas.

El RD 2020/1997 de 26 de diciembre estableció un régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras. Dictado también al amparo del artículo 149.1.13 de la CE, en este caso destaca la importancia de los Convenios de colaboración (artículo 15). Así, en relación a las ayudas dirigidas a proyectos de infraestructuras que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, se establece que «por el Ministerio de Industria y Energía, a través de la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales, se suscribirán convenios marco de colaboración con las Comunidades Autónomas afectas que especificarán la relación de proyectos a desarrollar en su ámbito territorial. Posteriormente se suscribirán convenios específicos de ejecución de cada uno de los proyectos. En su caso dichos convenios específicos incluirán a la Administración local competente para la ejecución de los mismos, cuando así fuere necesario».

Sobre la publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas

El RD 489/1997 de 14 de abril parte del reconocimiento de la conveniencia de difundir y extender el conocimiento de la legislación del Estado mediante la utilización de aquellas otras lenguas que también tienen el carácter de oficiales en las diferentes Comunidades Autónomas. A partir de este criterio rector, se establecen ciertas cautelas y un prudente gradualismo en la aplicación del principio.

La posible publicación en Diarios Oficiales de las normas estatales en diversas lenguas debe ser compatible con el principio de seguridad jurídica. En este sentido el artículo primero deja claro que la plena eficacia del texto corresponde a la publicación en lengua castellana por parte del BOE.

En cuanto a la publicación en otras lenguas oficiales se establecen dos caute- las. Por una lado, se afirma que en un primer momento sólo se publicarán las normas con rango de ley. Por otro lado, la efectividad del principio queda con- dicionada a la firma de Convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma con lengua propia oficial, Convenios de colaboración a fin de cooperar en la tra- ducción, edición y distribución de las publicaciones.

Modificación del Reglamento de la Ley de Transportes Terrestres y supresión de la regla de supletoriedad

El RD 1136/1997 de 11 de julio modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres. De esta modificación parcial nos interesa destacar la nueva redacción del artículo primero, la cual se ha adaptado al contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 de 27 de junio. Esto es, se ha suprimido del artículo primero el párrafo segundo de su redacción original, párrafo en el que se declaraba el valor supletorio de la norma estatal.

Trasposos de medios materiales, personales y financieros

Durante el año 1997 continuó a buen ritmo el proceso de trasposos a las Comunidades Autónomas, debiendo destacarse el importante volumen de tras- posos, al menos nominal, a favor de la ciudad autónoma de Ceuta (un total de quince Reales Decretos de finales de 1996 si bien fueron publicados en 1997). En cuanto a los trasposos a otras Comunidades Autónomas deben destacarse los trasposos del INEM a Cataluña, Galicia y Navarra.

En términos generales el volumen de trasposos fue el siguiente: Andalucía, 3; Aragón, 2; Cataluña, 7; Ceuta, 15; Galicia, 6; Islas Baleares, 2; Madrid, 2; Melilla, 5; Murcia, 2; Navarra, 10; Valencia, 3.