

## II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY

*Joaquín Tornos*

#### Introducción

La producción de normas con fuerza de ley durante el año 1996 responde de forma clara a la situación política que se produjo a lo largo de este período, concretamente la disolución del Parlamento en enero de 1996 y la celebración de elecciones generales el 3 de marzo del mismo año.

La inactividad parlamentaria durante el primer semestre del año permite dividir este período, en cuanto a producción de normas con fuerza de ley, en tres grandes etapas. Una primera, que corresponde al mes de enero, durante el que se publican los textos legales aprobados antes de la disolución del Parlamento, algunos aprobados a finales del año 1995 y otros, con una tramitación en ocasiones poco cuidadosa, aprobados en los inicios del año 1996 (me refiero en concreto a la ley 9/1996 de 15 de enero sobre medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, texto legal que incorporó de modo injustificable la reforma de los artículos 20, 21 y 34 de la ley de Contratos 13/1995).

Una segunda etapa se caracteriza por la proliferación de los Decretos leyes. Corresponde este período a la toma de posesión del nuevo Gobierno y a su voluntad de transmitir a la opinión pública una clara decisión y capacidad de introducir reformas en sectores importantes de la actividad económica. Frente a la presentación de proyectos de ley que deben seguir el cauce parlamentario, se opta por actuar a través de la técnica del Decreto-Ley. El recurso a esta técnica se justifica por lo inaplazable de las reformas desde la perspectiva del cumplimiento de los requisitos de Maastricht.

Por último el año se cierra con un importante paquete de leyes de contenido financiero-presupuestario, que se comentan en el apartado correspondiente de este Informe. Nos referiremos aquí únicamente a la ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del Orden Social, en la que se modifica el ordenamiento jurídico en sectores muy diversos. No parece necesario insistir más en la denuncia de la gravedad del fenómeno de la llamada «ley de acompañamiento», razón por la cual nos limitaremos a dar cuenta de las modificaciones de textos que inciden directamente en el ordenamiento autonómico.

La exposición de los textos con fuerza de ley publicados en el año 1996 seguirá el esquema tradicional de este Informe, dividiéndolos en razón del tipo de norma. La única excepción la constituye este año el tratamiento conjunto de la ley Orgánica 2/1996 y ley 7/1996 en materia de Comercio interior, dado la relación sustantiva existente entre estos dos textos legales.

*Las Leyes Orgánicas de Modificación de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón*

Las Leyes Orgánicas 4 y 5 de 1996, ambas de 30 de diciembre, llevan a cabo la reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón. Reformas diversas en su contenido pues también era diverso el punto de partida.

La Comunidad Autónoma de Canarias era la única Comunidad del artículo 143 que no había modificado su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto más la Ley Orgánica 11/1982 de 10 de agosto de transferencias complementarias a Canarias), salvo en lo relativo a la reducida reforma electoral derivada de la Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo.

En el caso de Aragón, el Estatuto aprobado por Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto fue modificado por Ley Orgánica 6/1994 de 24 de marzo, recogiendo el contenido de los Pactos Autonómicos formalizados en la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre (también se modificó anteriormente por motivos electorales en la misma fecha y con idéntico contenido que en el caso de Canarias).

A) La Ley Orgánica 4/1996 de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias

La Ley Orgánica 4/1996, de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, es fruto de un largo proceso de elaboración del que se da cuenta en su Exposición de Motivos.

El texto finalmente aprobado tiene su origen en un Proyecto de reforma consensuado en el Parlamento de Canarias, Proyecto que fue posteriormente modificado en algunos aspectos importantes a lo largo de su discusión en las Cortes Generales. No comentaremos este proceso, y nos limitamos a continuación a destacar las novedades más importantes que introduce la Ley Orgánica 4/1996 con respecto al anterior Estatuto de Autonomía.

El nuevo artículo primero tiene un claro contenido político. Se trata de afirmar la identidad singular de Canarias, nacionalidad que ejercita el derecho a la autonomía reconocido en la Constitución para constituirse en Comunidad Autónoma. Esta nacionalidad se identifica territorialmente con el Archipiélago Canario, realidad geográfica que no aparecía en el anterior Estatuto de Autonomía (art. 2).

Una novedad importante es la que se refiere al nuevo tratamiento de la Isla y el Cabildo. De forma más correcta se afirma ahora que las Islas son elementos de la organización territorial, mientras que el Cabildo es la institución a través de la cual se ejerce el gobierno, administración y representación de cada isla, constituyendo una institución de la Comunidad Autónoma (art. 8). Junto a esta precisión formal se potencia la importancia de los Cabildos, a los que se reconoce el derecho a participar en el Parlamento (art. 12.3), y se reconoce autonomía a las Islas. Autonomía que se afirma será plena para el ejercicio de los intereses propios y que a su vez se concretará con la actuación de competencias específicas (art. 23).

El sistema electoral también se modifica, si bien por el juego del artículo 9 y

la disposición transitoria primera parece regularse un régimen transitorio a la espera de una futura ley que, aprobada por mayoría de dos terceras partes, establezca el sistema definitivo.

En relación al sistema parlamentario se introduce la cuestión de confianza (art. 21), de la que puede derivarse el cese del Presidente de la Comunidad y su Gobierno. Razón por la cual en el art. 17 actual desaparece la referencia al mandato de cuatro años del Presidente que contenía el anterior artículo 16.

En materia competencial destaca el reconocimiento de la competencia en materia de aguas como exclusiva, la previsión de una Junta de Seguridad en relación a las competencias en materia de policía, la inclusión de la competencia en materia de enseñanza, y un listado mucho más completo de competencias exclusivas en identidad sustancial con las Comunidades Autónomas llamadas del 151 (art. 30).

También cabe destacar el párrafo segundo del artículo 37, según el cual el Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias.

En materia financiera el artículo 46 se encarga de formalizar la singularidad de Canarias en este punto, señalando que «Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido». Al mismo tiempo se trata de integrar esta singularidad dentro del sistema de la Unión Europea, sistema que reconoce a Canarias el status de región ultraperiférica. Y se establece el compromiso de ejecutar en cada ejercicio presupuestario un programa de inversiones públicas financiado por el Estado y la Comunidad Autónoma (art. 55.2).

También dentro de los temas financieros debe reseñarse la creación de la Audiencia de Cuentas (art. 61.2), como ente dependiente del Parlamento con funciones de fiscalización externa del sector público económico.

Por último se introduce una tramitación más compleja de la reforma estatutaria con el fin de salvaguardar el poder de iniciativa de la Comunidad Autónoma. Si las Cortes Generales modificaran sustancialmente la reforma propuesta se articula un proceso de «negociación» sobre el alcance de las modificaciones, pudiendo la Comunidad Autónoma desistir del proceso de reforma iniciado. En todo caso queda indefinida la fórmula «modificar sustancialmente la reforma propuesta», que es lo que pondría en marcha el proceso de aproximación de posturas.

B) Ley Orgánica 5/1996 de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994 de 24 de marzo de reforma de dicho Estatuto.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón la reforma estatutaria se produce muy poco tiempo y después de la reforma llevada a cabo por la ley 6/1994, reforma con la que se ampliaron de forma sustancial las competencias iniciales.

Los aspectos novedosos más importantes, y que de hecho estuvieron en la base del interés por acometer una nueva reforma, son a nuestro juicio dos. Por un lado el reconocimiento de Aragón como nacionalidad que ejerce su derecho a la Autonomía, reconocimiento al que se vincula un nuevo aumento del nivel competencial (el valor político de esta definición se refleja claramente en la redacción de la Exposición de Motivos).

Por otro lado, la introducción de la cuestión de confianza y sobre todo la facultad de disolución de las Cortes de Aragón. Facultad que aunque con importantes límites temporales se reconoce en el artículo 23,2. Se añade, además, que la nueva Cámara resultante de convocatoria electoral fruto de una disolución anticipada tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria.

En cuanto a las competencias, se sistematizan en tres grandes listas (exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecutivas), se igualan sustancialmente con las de las Comunidades Autónomas del 151, y se asumen como más significativas las de enseñanza y policía (artículos 36 y 38). En el caso de la policía se recurre a la fórmula de posible convenio para la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía.

*La Ordenación del Comercio Minorista. La Ley Orgánica 2/1996 de 15 de enero y la ley 7/1996 del 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista*

La publicación, el 15 de enero de 1996, de dos leyes en materia de Comercio interior, una ordinaria y otra orgánica (dictada al amparo del artículo 150.2 CE), exige una breve exposición y crítica de este proceder legislativo.

La aprobación de la Ley Orgánica 2/1996 responde a la constatación, en la fase final de la tramitación del proyecto de Ley de Ordenación del Comercio Interior, de que se reconocían en dicho proyecto competencias normativas a las Comunidades Autónomas que no todas podrían ejercer, pues varias de ellas carecían de competencias normativas al haber asumido estatutariamente sólo competencias de ejecución y una Comunidad Autónoma, Baleares, carecía incluso de la competencia ejecutiva (situación ésta de desigualdad de niveles competenciales en materia de Comercio interior que la Ley Orgánica 9/1992 no corrigió).

La solución que se propuso fue aprobar una ley orgánica de transferencia de competencias para igualar los niveles competenciales, igualación que se estimaba especialmente necesaria en relación a la futura regulación por las Comunidades Autónomas de la materia de horarios comerciales (la exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/1996 recoge una no muy clara explicación al respecto). La solución a la que se llegó fue la aprobación de la ley orgánica 2/1996, solución a nuestro juicio de muy defectuosa técnica legislativa y que plantea una serie de cuestiones conflictivas que nos limitamos a enumerar.

1º Existen dudas sobre la corrección de la tramitación parlamentaria de la ley orgánica, pues se convirtió un Proyecto de Ley ordinaria en Ley Orgánica a través del trámite de enmiendas en el Senado.

2º La única competencia que se transfiere de forma expresa es la competencia ejecutiva en materia de comercio interior a las Islas Baleares, con lo que esta Comunidad continua sin poder dictar normas en la materia.

3º En una Ley Orgánica de transferencia del artículo 150.2 se incorpora la regulación sustantiva de la materia horarios comerciales, sin que se entienda la razón de haber desagregado este tema de la Ley 7/1996 de ordenación del Comercio Minorista.

4º Al haberse incorporado la regulación de los horarios comerciales en la Ley Orgánica 2/1996 podría pensarse que se estaba, implícitamente, transfiriendo a todas las Comunidades Autónomas la potestad normativa en esta materia.

Esta interpretación nos parece muy discutible por los siguientes motivos:

– Muchas Comunidades Autónomas ya poseían la competencia normativa en la materia de horarios, competencia de desarrollo normativo, razón por la cual no es posible que ahora se les transfiera a través de una ley orgánica.

– El artículo 3.1 de la Ley Orgánica 2/1996 establece que corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios comerciales «en ejercicio de sus competencias». No hay atribución de competencia en la materia, sino reconocimiento de la situación existente.

El propio artículo 3 in fine prevé la situación para el caso de falta de norma autonómica, que será un régimen de libertad de horarios.

La Ley Orgánica complementa, como hemos dicho, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

La ley, que tiene su origen en una proposición de ley del grupo Parlamentario de CIU, trata de ordenar de modo general el Comercio Minorista (no es, pues, una ley general del Comercio). El Estado encuentra su título habilitante en diversos apartados del artículo 149.1, concretamente los relativos a legislación civil y mercantil, defensa de la competencia y bases de la ordenación general de la economía. La disposición final única, cumpliendo con el requisito formal de la legislación básica, identifica el título concreto en el que se apoya el legislador para dictar cada precepto de la ley, declarando a modo de cierre el valor supletorio de la ley en relación a los preceptos aprobados sin título competencial específico.

Los preceptos sancionadores (título IV) se amparan, según la disposición final única, en la competencia estatal en materia civil y mercantil, ordenación general de la economía y en el artículo 149.1.1 y 18.

En definitiva, la ley de ordenación del comercio minorista se dicta por el Estado al amparo de diversos títulos competenciales, recogiendo en buena medida la doctrina del tribunal Constitucional al respecto.

En cuanto a su contenido la ley se ocupa de los principios informadores del comercio minorista, de la instalación de grandes superficies, de la oferta comercial, de los precios, de las ventas con pérdida, de los pagos a proveedores y de las modalidades de venta, completando la ley un sistema sancionador específico en garantía de la normativa administrativa.

Desde la perspectiva competencial pueden apuntarse, también de forma esquemática, las siguientes cuestiones:

– La competencia en materia de comercio interior, que algunas Comunidades Autónomas habían asumido como exclusiva, se ha troceado en diversas materias conexas, reconvirtiéndose la competencia autonómica en concurrente o compartida según los casos. No existe una competencia autonómica para ordenar globalmente el comercio interior.

– El Estado complementa sus títulos materiales de intervención con el recurso al valor supletorio de la normativa que dicta sin título específico. Esta técnica, cuestionada recientemente por el Tribunal Constitucional, puede tal vez justificarse en esta materia en la que los niveles competenciales entre Comunidades Autónomas son dispares. No obstante plantea problemas. Así, se regulan modalidades de venta en virtud del título legislación supletoria, lo que obliga a plantear si estas modalidades existen o no en las Comunidades Autónomas que teniendo potestad normativa no hayan regulado estas modalidades.

– Especial importancia tiene la regulación de la llamada «segunda licencia» para la apertura de grandes establecimientos (artículos 2, 6 y 7). La ley define el concepto de gran establecimiento (sin perjuicio de su posible modificación por la Comunidad Autónoma) e impone la necesidad de obtener una licencia comercial de apertura para estos establecimientos. Licencia que otorgará la Comunidad Autónoma, la cual podrá crear Comisiones de Equipamientos territoriales con facultad de emitir informes. Se impone así a las Comunidades Autónomas el dar una licencia y se limita su capacidad organizativa para transferir esta competencia a órganos mixtos.

– La ley 7/1996 se remite a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en diversas materias. Así, en materia de Segunda licencia o ventas con obsequios ¿qué ocurrirá en aquellas Comunidades Autónomas sin potestad normativa en la materia comercio interior?

– Parece un error el haber atribuido al Estado la competencia en materia sancionadora del artículo 63 en base al título legislación civil y mercantil.

– El Gobierno de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad en relación a los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, y frente a los artículos 2,3; 6,1; 6,2; 7; 28,1; 37; 53; 67; 69,1 y 70 de la ley 7/1996.

*Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil*

La Ley Orgánica 1/1996 es, en verdad, sólo parcialmente orgánica, ya que la disposición final vigésima tercera atribuye este carácter a unos pocos preceptos de la ley, concretamente a los que reconocen al menos el ejercicio de diversos derechos fundamentales (derecho al honor, información, libertad ideológica, participación, libertad de expresión y a ser oído).

El resto de sus preceptos se dedica a mejorar la regulación de diversas insti-

tuciones propias del derecho civil como el acogimiento familiar, la adopción, la tutela o el internamiento del menor en un centro psiquiátrico. Pero al mismo tiempo la ley establece unos principios generales de actuación frente a situaciones de desprotección social, reconociendo al efecto un conjunto de derechos al menor.

Este particular contenido de la ley lleva a que los títulos competenciales del Estado para su aprobación sean de diverso contenido. Por un lado el bloque mayoritario de preceptos se ocupa de los principios generales de intervención de las Administraciones públicas. Preceptos que según la disposición final 21 son legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social.

Por otro lado, el otro gran bloque de artículos no orgánicos regulan cuestiones propias del Derecho civil, constituyendo por lo general revisiones de preceptos del Código Civil. En este caso el Estado posee la competencia que le atribuye el art. 149.1.8, sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho civil, foral o especial.

Por último, un número menor de preceptos que afectan a cuestiones de nacionalidad, Administración de justicia y legislación procesal, se amparan en los dispuesto en el artículo 149, 1-2, 5 y 6 como también recoge la disposición final 21.

De nuevo en este texto legal, a nuestro juicio, el dato a destacar es como el reconocimiento de la potestad estatal para aprobar preceptos en virtud de título de legislación supletoria supone una clara ingerencia en la potestad normativa de las Comunidades Autónomas.

De hecho en este caso los preceptos supletorios reconocen unos derechos al niño que obligan a la Administración autonómica a proveer lo necesario para darles satisfacción. La competencia autonómica en materia de asistencia social queda así completamente alterada, en la medida que se la imponen obligaciones y principios de su actuación (por ejemplo, artículos 10 y 11 de la ley).

Tal vez, si el Estado quiso reconocer un contenido básico en la protección del menor, debió acudir para fundar su competencia al artículo 149.1.1 en relación con el artículo 39 de la Constitución.

## Legislación ordinaria

### *Leyes de carácter social: asistencia jurídica gratuita y voluntariado*

Fruto del final del período parlamentario que concluyó en enero de 1996 son estas dos leyes que agrupamos bajo esta denominación común de leyes de carácter social.

#### A) Ley 1/1996 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita

La ley 1/1996 crea un servicio de responsabilidad pública al reconocer a los ciudadanos, en determinadas circunstancias, el derecho a recibir una determinada prestación, la asistencia jurídica gratuita, organiza el modo de prestar el ser-

vicio a través de los Colegios profesionales y desjudicializa la actividad de reconocer el derecho.

Estos diversos cometidos de la ley se amparan competencialmente en el artículo 149.1.3-5-6 y 18, esto es, en la titularidad de la competencia normativa estatal sobre las materias relaciones internacionales, Administración de Justicia, legislación procesal y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

La disposición adicional primera de la ley concreta la aplicación de estos títulos competenciales en relación a los diversos preceptos de la misma.

El Gobierno de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a la citada disposición adicional primera, en relación con los artículos 9 y 10.1.

#### B) Ley 6/1996 de 15 de enero, del Voluntariado

El auge del fenómeno del voluntariado ha comportado la presencia del derecho, tratando de estimular y encauzar esta actividad de participación social en fines de interés general.

La ley 6/1996 responde a esta necesidad y, como dice su exposición de motivos, trata de conseguir tres fines diversos al mismo tiempo: garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus últimas motivaciones; reconocer, promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades y respetar en esta regulación el orden de distribución competencial.

En relación al último punto, que es el que ahora interesa, el legislador es consciente de la falta de un título competencial específico a favor del Estado y, por ello, la ley limita su ámbito de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. (artículo 2).

El título competencial del Estado, es, por tanto, derivado de la actividad en la que se incardina el voluntario. La regulación de este elemento personal se asume en tanto es instrumental para llevar a cabo una actividad sobre lo que se es competente por otros títulos. La regulación del voluntariado es, de este modo, algo adjetiva.

Otro dato a destacar es la petición del legislador de que determinados beneficios, cuyo reconocimiento es exclusivo de la Administración estatal, puedan ser atribuidos a voluntarios que actúan en programas autonómicos y locales y, por tanto, ajenos al ámbito de aplicación de la ley. Así, por ejemplo, el tiempo prestado como voluntario podrá surtir los efectos del servicio militar. La Comunidad Autónoma o el ente local acreditará el tiempo de trabajo del voluntario y la Administración estatal podrá computárselo a efectos de servicio militar (artículos 14, 15 y disposición adicional tercera).

### *Las leyes climáticas*

Bajo esta denominación englobamos tres textos legales de la primera quincena de enero que demuestran lo variable del clima y el problema de las leyes de urgencia. Aprobada la ley gestada en una determinada situación el supuesto de hecho ha cambiado. De la pertinaz sequía se pasa a luchar contra las inundaciones.

La Ley 9/1996, de 15 de enero, junto a la adopción de una medida concreta en materia de abastecimiento hidráulico (modificación excepcional y transitoria del caudal del río Tajo, art. 1), modifica con carácter permanente una serie de textos legales de indudable importancia como la ley de Aguas y la ley de Contratos.

Además, y como ya pusimos de relieve, se modifican los artículos 20, 21 y 34 de la Ley de Contratos que no tienen relación alguna con problemas hidráulicos.

Las Comunidades Autónomas, en todo caso, deben tomar nota de la modificación de preceptos básicos.

Mayor coherencia con su enunciado guarda la Ley 8/1996, de medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. La citada ley si que adopta un conjunto de medidas de orden y ámbito general para tratar de compensar los daños producidos por la sequía (ayudas económicas, bonificaciones fiscales, obras públicas), medidas que se dictan por el Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1, 13 y 17.

La ley prevé también fórmulas de colaboración para llevar a cabo las acciones específicas de ayuda.

Como nota anecdótica puede mencionarse la disposición adicional quinta por la que se preveía la redacción de un informe en base al cual articular un Plan Integral de Actuación Urgente. Plan que, en todo caso, deberá ya tener en cuenta la situación de exceso de agua en la que nos encontramos al iniciar 1997.

Esta nueva situación climática la avanza ya la ley 2/1996 de 10 de enero, ley de fecha anterior y en la que adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones.

Esta ley, aplicable al ámbito territorial de Castilla la Mancha, deja a salvo en su disposición adicional única las competencias de esta Comunidad Autónoma, y prevé la coordinación entre la Administración estatal y autonómica (art. 11).

### *La reforma del Padrón Municipal*

La Ley 4/1996, de 10 de enero, modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local en relación con el Padrón Municipal.

Damos constancia de la misma únicamente para resaltar, como dice la propia Exposición de Motivos de la ley, que se sigue manteniendo la previsión de que sea la normativa estatal la que fije los criterios de elaboración del Padrón, con el fin de asegurar una uniformidad de los datos a los efectos de su utilización con

finestadísticos y electorales. A efectos instrumentales la ley asigna al Instituto Nacional de Estadística funciones de coordinación, y crea el Consejo de Empadronamiento como órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes locales.

*La Ley 13/1996, de 30 de diciembre. La llamada ley de acompañamiento*

La Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, vuelve, un año más, a modificar de forma sectorial pero a la vez general el ordenamiento tributario y administrativo. Aprovechando el final de año, se «acompaña» la ley de Presupuestos con un texto legislativo en el que se ubican una pluralidad de retoques singulares e inconexos del ordenamiento.

La denuncia de esta técnica legislativa ya se ha hecho de forma reiterada, por lo que no es preciso insistir. El legislador la ignora, y así, en la propia exposición de motivos de la ley 13/1996 se nos dice que la ley «incluye un amplio conjunto de medidas referidas a los distintos campos en que se desenvuelve la actividad del Estado». Modificaciones que se justifican por el fin de alcanzar los objetivos de la ley de Presupuestos y los criterios de convergencia europeos.

A los efectos de este Informe si interesa dar cuenta de aquellas reformas que inciden en normas con relación directa o indirecta con el ordenamiento autonómico. Con este fin informativo pasamos a dar cuenta de las modificaciones de interés en el ámbito autonómico.

1º Modificación parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (art. 60 a 62) y de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Aspectos fiscales del Régimen Económico fiscal de Canarias (art. 63 a 65).

2º Modificación parcial del régimen fiscal de Ceuta y Melilla (art. 68).

3º Modificación parcial de la ley de contratos de las Administraciones públicas 13/1995.

Se modifica el art. 160,2 añadiendo una nueva letra f en materia de conciertos (art. 72), el artículo 3,K en relación a contratos excluidos (art. 148), el artículo 84,5 también en relación a adjudicación con presunción de temeridad (estos tres artículos se reforman en el artículo 149 de la Ley 13/1996).

Importa destacar que todos los preceptos modificados fueron declarados básicos por la Ley 13/1995. Dada la singular forma de declarar básicos los preceptos (se hizo por vía negativa, al enumerarse los preceptos no básicos en la disposición final primera de la ley) cabe entender que los párrafos añadidos a dicha ley 13/1995 en la reforma que comentamos tendrán también carácter básico aunque no se haya dicho expresamente. La razón es que se integran en una ley que es totalmente básica salvo los preceptos que se dice no lo son.

4º Modificación parcial de la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la reforma de la función pública.

Se modifican los artículos 18,4 (adición de un segundo párrafo), 20,1 (adición

de un párrafo) y 33, todos ellos básicos. Se modifican también otros preceptos no básicos de la ley, sin incidencia por tanto en la normativa autonómica (artículos 18,6, 20,1-d y 29,3-c y el artículo 37 de la ley de funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

Todas estas modificaciones se llevan a cabo en los artículos 103 a 107 de la ley 13/1996.

#### 5º Territorialización de las subvenciones.

La modificación del artículo 153 de la ley General Presupuestaria, que se lleva a cabo en el artículo 136 de la ley 13/1996, trata de adecuar el precepto de la ley a la doctrina del Tribunal Constitucional. Este, en su sentencia 68/1996, FJ 11, declaró inconstitucional el inciso «oídas las Comunidades Autónomas» del artículo 153 de la LGP, al entender que este simple trámite de audiencia «no puede considerarse una fórmula de colaboración constitucionalmente suficiente que respete su autonomía financiera —la de las Comunidades Autónomas—».

La nueva redacción del precepto establece un nuevo sistema para la gestión de créditos relativos a planes y programas conjuntos, determinando, entre otras cosas, que cuando no sea posible la territorialización en los propios Presupuestos Generales del Estado, la Conferencia sectorial correspondiente acordará los criterios de distribución.

6º Creación de nuevas modalidades contractuales. El contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio y el contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas.

Los artículos 147 y 173 de la ley 13/1996 crean estas nuevas figuras contractuales. La primera de ellas, el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, pretende lograr la financiación de obra pública sin necesidad de previa consignación presupuestaria, pudiendo acordarse al mismo tiempo la financiación de todos o parte de los pagos previstos mediante el cobro de un peaje o tasa.

Sin entrar en el fondo de estas novedosas figuras contractuales señalaremos únicamente que los nuevos preceptos no se definen como básicos. Al no integrarse en la ley 13/1995 no cabe llegar a la conclusión a la que llegamos anteriormente (número 3 de este apartado), si bien ello no impedirá la aplicación de estos preceptos por las Comunidades Autónomas como normas de aplicación supletoria.

#### 7º Modificación de la ley de autopistas.

Con una finalidad similar a la del artículo comentado con anterioridad, el artículo 157 de la ley 13/1996 modifica diversos preceptos de la ley 8/1972 de Autopistas.

En este caso la fórmula imaginativa para financiar las obras de modificación o ampliación consiste en ampliar los plazos de concesión. Ampliación de la autopista que podrá consistir no sólo en nuevos carriles, sino en su prolongación continua o funcional.

### 8º Modificación parcial de la ley de Aguas.

El artículo 174 de la ley 13/1996 añade un nuevo apartado al artículo 21 de la ley 29/1985 de 2 de agosto.

9º Prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo de los funcionarios públicos.

La disposición adicional séptima de la ley 13/1996, declarada básica en su primer párrafo en virtud del artículo 149.1.18 CE, establece que la prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo, hasta que cumplan como máximo los 70 años, para los funcionarios de las distintas Administraciones, será de aplicación a partir del 1 de enero de 1997.

### 10º Modificación de las Incompatibilidades.

La disposición adicional duodécima añade un nuevo párrafo al párrafo segundo del artículo 4 de la ley 53/1984, ampliando la posibilidad de compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo a los Catedráticos y Profesores de Música que presten servicios en los Conservatorios Superiores de Música y en los Conservatorios Profesionales de Música. El artículo ampliado es básico.

## Decretos leyes

### *Los Decretos Leyes liberalizadores*

El Gobierno de la Nación, poco después de su toma de posesión, decidió impulsar un conjunto de medidas sobre diversos sectores de la actividad económica con un carácter liberalizador. Se pretendía aprovechar la capacidad de crecimiento de la economía reduciendo la regulación y abriendo determinados sectores a la concurrencia. En definitiva, se trataba de liberalizar y de regular.

La técnica utilizada para articular normativamente las reformas fue la del Decreto-Ley. Técnica discutible en la medida en que puede cuestionarse seriamente que se cumpla en todos los casos con el presupuesto de hecho habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad.

A) Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

En materia de suelo el Decreto Ley pretende impulsar el proceso de construcción de viviendas a menor precio a través de una mayor oferta de suelo edificable. Con este fin se suprime la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado (precepto no declarado básico), se reducen las cesiones obligatorias en suelo urbano del 15 al 10% (precepto básico al amparo del art. 149.1.1, 8, 13 18 y 23, según la disposición final primera), se establece, con valor supletorio, una reducción de los pagos de tramitación de los planes urbanísticos, y se alteran las competencias de los órganos locales en la aprobación de instrumentos de planeamiento. Al modificarse un precepto básico, la nueva redacción mantendrá este carácter.

La modificación de los artículos 21,1-m y 22,2-c de la ley de Bases de Régimen local suscita problemas interpretativos. Al respecto puede consultarse Luis MARTÍN REBOLLO (Leyes Administrativas, edición actualizada septiembre 1996, Aranzadi, Pamplona 1996, pág. 747).

En materia de Colegios Profesionales se recogen las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y se impone la liberalización de la práctica profesional dentro de los Colegios. La oferta y remuneración de servicios se regirán por los principios de la competencia, y se dispone que cuando una profesión se organice por Colegios de distinto ámbito territorial bastará la Colegiación en uno de ellos. En este caso se articula un mecanismo de comunicación al Colegio en el que se va a ejercer la profesión.

La nueva redacción que se da a la ley de Colegios Profesionales se declara normativa básica al amparo de los artículos 149.1.1 y 18 (disposición final segunda), salvo la modificación de la letra ñ del artículo 5 (que suprime los honorarios colegiales mínimos).

La afirmación del carácter básico de la reforma es acertada en la medida en que se incide sobre una ley preconstitucional, no declarada, por tanto, formalmente básica.

B) Real Decreto-Ley 6/1996 de 7 de junio de liberalización de las Telecomunicaciones.

Este importante Decreto-Ley crea la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones, modifica la ley 42/1995 de Telecomunicaciones por cable y crea el segundo operador para la prestación del servicio final de telefonía básica. El Estado actúa en esta materia al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.21 CE.

Desde la perspectiva autonómica interesa destacar la composición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cuyos miembros son nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Fomento, sin intervención, pues, de las Comunidades Autónomas, y la modificación del artículo 2,4 de la ley del cable en relación a la alteración de las demarcaciones.

C) Real Decreto Ley 7/1996 de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y fomento y liberalización de la actividad económica.

Contiene también este Decreto-Ley un conjunto de importantes medidas de carácter fiscal y de liberalización de sectores (servicios funerarios, distribución de carburantes) que no afectan directamente a competencias autonómicas.

Si cabe mencionar, por su incidencia en competencias autonómicas, la modificación del artículo 86.3 de la LBRL. La supresión de la reserva para este servicio debe llevar a concluir que no podrá ser reservado de nuevo por ley autonómica, al amparo de lo dispuesto al final del primer párrafo del artículo 86.3. Al mismo tiempo, al no poderse gestionar en régimen de monopolio la Comunidad Autónoma pierde la facultad de aprobar esta forma de gestión.

En materia de precios autorizados se mantiene el número de actividades sometidas al control autonómico (artículo 16 y Anexo 2). En relación a los precios comunicados estatales y locales el artículo 16,5 introduce una nueva

regulación que no logramos interpretar. Así, el citado precepto afirma que estos precios «quedan eximidos de los correspondientes requerimientos». Si el único requerimiento era la comunicación y se suprime ¿ que queda del régimen propio de los precios comunicados?

D) Real Decreto Ley 11/1996, 17 de junio. Ampliación del servicio farmacéutico a la población.

Este Real Decreto Ley es el que nos suscita más dudas desde la perspectiva competencial. El propio texto normativo se refiere al artículo 149.1.16 CÉ, pero en dicho precepto se reserva al Estado la materia bases de la Sanidad nacional y legislación sobre productos farmacéuticos. El título específico de la materia que regula el Decreto-Ley es en verdad «ordenación farmacéutica», materia asumida como propia por las Comunidades Autónomas.

El Decreto Ley va más allá de lo en su día regulado por el Estado en el artículo 88 de la Ley del Medicamento (ley 25/1990), e impone un modelo de ordenación de la actividad farmacéutica reduciendo la competencia autonómica a funciones ejecutivas (planificar de acuerdo con los criterios del Decreto-Ley, autorizar, fijar y controlar horarios de acuerdo con el Decreto-Ley).

### *Los Decretos leyes financieros*

A) El Real Decreto Ley 1/1996 de 19 de enero es fruto de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1995. La prórroga no contempla el surgimiento de nuevas obligaciones financieras de carácter ineludible que deben satisfacerse en 1996. El Decreto Ley dota los correspondientes créditos para proceder a su cobertura (actualización de retribuciones del personal activo, financiación sanidad pública, traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia Universidades, participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales y actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir).

B) El Real Decreto Ley 16/1996 de 22 de noviembre trata de garantizar la financiación de la formación continua en el País Vasco ante la falta de acuerdo en la Comisión TRIPARTITA que debía concretar el acuerdo interprofesional sobre lo material. En el Decreto-Ley se fija el importe de la financiación que asume el Estado para 1996 (972.500.000 pesetas).

C) Los Reales Decretos Leyes 3/1996 de 26 de enero y 14/1996 de 8 de noviembre, relativos a modificaciones en el régimen fiscal de Canarias y de Ceuta y Melilla.

Ambos Decretos Leyes están dictados con el fin de adecuar la normativa interna española al Derecho Comunitario. El primero tras una advertencia de la Comisión Europea sobre la posible incompatibilidad de la Ley 19/1994 con el derecho comunitario, y el segundo tras la Sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, relativa a una cuestión prejudicial en relación a la Ley 8/1991, de 25 de marzo.

## DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

*Joaquín Tornos*

### Valoración general

La actividad reglamentaria de la Administración general del Estado con incidencia sobre las Comunidades Autónomas durante 1996 mantiene las características generales ya apuntadas en Informes anteriores, confirma alguna tendencia advertida en los últimos años y avanza alguna novedad que deberá verse si se confirma en el futuro.

La nota común respecto a ejercicios anteriores es la importancia cuantitativa de Reales Decretos dictados en aplicación de Directivas comunitarias en materias relativas a la sanidad, alimentos, medio ambiente y agricultura.

La tendencia que podemos calificar de confirmada, es la proliferación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dentro de esta actividad de colaboración merecen destacarse como novedad algunas normas que, dictadas por el Estado al amparo de competencias exclusivas, imponen determinadas cargas ejecutivas a las Comunidades Autónomas. En estos casos, el cumplimiento de la carga se vincula a concretos mecanismos de colaboración (extranjería, régimen penitenciario, información al ciudadano).

Las relaciones de colaboración también se manifiestan en su vertiente orgánica, habiéndose creado diversos órganos estatales con participación de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a Reales Decretos aprobados en desarrollo de normas básicas, como reglamentos ejecutivos y básicos, pueden destacarse los dictados en materia de contratos, industria y telecomunicaciones.

### Reglamentos dictados en ejecución de Directivas Comunitarias

La mayoría de normas aprobadas por el Gobierno con incidencia en competencias autonómicas en 1996 lo fueron en ejecución de Directivas Comunitarias, y, dentro de este conjunto, son a su vez mayoría las dictadas en el ámbito de la sanidad.

En todos los casos se cumplió con el requisito formal de la normativa básica, tanto en el sentido de afirmarse expresamente este carácter como en el de identificar el título material que legitima la intervención estatal.

Dentro de este amplio conjunto de normas cabe destacar los Reales Decretos relativos a productos sanitarios (RD 414/1996 de 1 de marzo) y a la evaluación,

autorización, registro y condiciones de dispensación de especialidades farmacéuticas (RD 2.000/1995 de 7 de diciembre). Los dos Reales Decretos se dictan en ejecución de normativa comunitaria y se legitiman competencialmente en el art. 149.1.16 CE. La disposición adicional primera del RD 414/1996 de 1 de marzo puede servir de ejemplo en relación al rigor con el que se delimitan los títulos competenciales en virtud de los cuales se dictan los diversos artículos de la norma reglamentaria.

La ejecución interna de la normativa comunitaria exige en ocasiones imponer a las Comunidades Autónomas el deber de mutua información, para poder hacer llegar desde el Estado, responsable ante las instancias comunitarias, la información que se le reclama desde la Comunidad. Ejemplo claro de esta necesidad, es la creación de una red nacional de vigilancia epidemiológica (RD 2210/1995, de 28 de diciembre), con la que se pretende ordenar de forma más precisa el contenido y procedimiento de información entre las Comunidades Autónomas y la Administración estatal en materia de enfermedades.

La importancia de una completa y rápida información también se manifiesta en el RD 44/1996, de 19 de enero, en materia de seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor. El artículo 8 del citado Real Decreto crea un sistema rápido de información, y articula el procedimiento de información desde las Comunidades Autónomas hasta la Comisión Europea.

Otros Reales Decretos en materia sanitaria dictados en aplicación de normativa comunitaria son el 510/1996 de 15 de marzo en materia de listas de sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos, y el 2207/1996 de 28 de diciembre por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios.

También en ejecución de Directivas Comunitarias se aprobaron una serie de Reales Decretos que afectaban a otros ámbitos materiales. De entre ellos podemos destacar los siguientes: en materia medio ambiental, RD 45/1996 de 19 de enero, por el que se regulan diversos aspectos relacionados con las pilas y los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas y el RD 201/1996 de 16 de febrero sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y el RD 509/1996 de 15 de marzo, de desarrollo del Decreto Ley 11/1995, por el que establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas; en materia de ordenación del sector pesquero, el RD 696/1996 de 26 de abril, sobre criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos. (este Real Decreto se dicta como complemento de un Reglamento comunitario, sin perjuicio de su aplicación directa).

### **Mecanismos de colaboración**

Como se apuntó en la valoración general, la normativa estatal aprobada en 1996 confirma el desarrollo creciente de técnicas de colaboración, las cuales aparecen con fines diversos y a través de formulaciones también diferentes.

1. Una primera manifestación de técnicas de colaboración la encontramos en los supuestos de distribución interna de fondos comunitarios. El Estado ordena la distribución interna y busca la colaboración de las Comunidades Autónomas a través de convenios. Como ejemplos de estas formas de colaboración pueden citarse el RD 152/1996 de 2 de febrero, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales, el RD 204/1996 de 9 de febrero sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias y el RD 206/1996 de 9 de febrero sobre ayudas para el fomento de la diversificación de la actividad económica y la creación de empleo en el medio rural. Tomando el contenido de este último, vemos como su artículo 16 establece el porcentaje de financiación que asume el Estado, remitiendo el resto a la financiación autonómica en el marco de los Convenios que define genéricamente el artículo 17.

Con un contenido diverso, la Orden de 21 de noviembre de 1996 establece una forma de coordinación en un supuesto de actuaciones coincidentes del Estado y las Comunidades Autónomas. No se trata de colaborar en Programas Comunes, sino de coordinar actuaciones que inciden en el mismo sector.

Este es el caso de la coordinación en relación a los seguros agrarios. Ante la constancia de que las Comunidades Autónomas llevan a cabo labores de fomento y subvención en esta materia, como complemento de la actuación estatal mediante la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, pareció conveniente constituir una Comisión de Coordinación en el marco de la Conferencia Sectorial de Agricultura.

2. Una segunda manifestación de la colaboración se encuentra en la aprobación de Planes, Programas o Directrices básicas. Normas que se amparan por lo general en el título competencial del artículo 149.1.13, bases y coordinación de la planificación general de la economía. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera (RD 154/1996 de 2 de febrero), o el Programa Nacional de erradicación de enfermedades de los animales (RD 2611/1996 de 20 de diciembre), o el Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2005, con relación al cual la Orden de 14 de marzo dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996 por el que se aprobó el Plan.

Mención especial merece el RD 2346/1996 de 8 de noviembre por el se dispone un régimen de ayudas y se regula su sistema de gestión en aplicación del Plan Marco de Competitividad del turismo español 1996-1999. La norma no crea el Plan, que fue aprobado en Conferencia Sectorial el 19 de diciembre de 1995, y se limita a instrumentar sus peticiones.

Debe destacarse que el proceso de distribución de las ayudas tiene en cuenta la STC 68/1996 de 18 de abril, a la que se alude expresamente en la Exposición de Motivos. El artículo 5 del RD 2346/1996 establece el mecanismo para territorializar las ayudas, de acuerdo con el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria (precepto este último modificado por la Ley 13/1996 de 30 de diciembre que se comenta en este Informe).

Con anterioridad, se había aprobado la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo, de 6 de febrero de 1996, en aplicación del Plan Marco de 1995. Esta Orden motivó un Conflicto de Competencia, planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña (nº 1659/1996).

En materia de turismo el Gobierno de la Generalidad también planteó conflicto de competencia en relación a tres órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo que otorgaban subvenciones en el marco del Plan Futuro 1996-1999 (nº 3284/1996).

También podemos destacar, por último dentro de este apartado, la figura de la Directriz Básica, como mecanismo de coordinación. A esta figura se recurre en materia de Planificación de Protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (RD 387/1996 de 1 de marzo), y en materia de Planificación de Protección civil ante el riesgo volcánico (Resolución de 21 de febrero de 1996).

En ambos casos la Directriz básica enmarca el contenido de los Planes que puedan aprobar las Comunidades Autónomas.

3. Por último, nos parece de interés destacar como en diversas normas que el Gobierno aprueba en virtud de una competencia exclusiva, se imponen a las Comunidades Autónomas determinadas cargas prestacionales que comportan un coste financiero. En estos casos, la misma norma estatal crea un mecanismo de colaboración para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su nuevo deber frente a los ciudadanos.

Esta situación se da, por ejemplo, en el RD 155/1996 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la ley Orgánica 7/1985 (en materia de extranjería, competencia exclusiva estatal según el artículo 149.1.2 CE), o el Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero, Reglamento Penitenciario (competencia exclusiva estatal según el art. 149.1.6 CE).

En el primero de ellos se imponen prestaciones de enseñanza básica, asistenciales o sociales, sanitarias y de protección de menores, materias de competencia autonómica. La disposición adicional quinta reclama la convocatoria de las oportunas Conferencias Sectoriales para articular el modo de hacer frente a estas prestaciones.

En el segundo de los Reales Decretos citados se garantiza a los reclusos una asistencia sanitaria orientada tanto a la prevención como a la curación y rehabilitación. Con este fin en el capítulo I del título IX se regula la corresponsabilidad de la Administración penitenciaria y de las Administraciones sanitarias, la cual se articulará mediante los correspondientes convenios de colaboración.

Cuestión diversa es la que plantea el Real Decreto 208/1996 de 9 de febrero. Dictado por el Estado para su propia Administración, este Reglamento que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano permite extender sus garantías a través de las oficinas de las Comunidades Autónomas. Pero en este caso no se impone una carga prestacional a la Comunidad Autónoma, únicamente se le permite extender el ámbito de eficacia de la norma estatal, formalizando a tal fin el oportuno Convenio (art. 10).

## Reglamentos ejecutivos de legislación básica estatal

1. El RD 2200/1995 de 28 de diciembre desarrolla lo dispuesto en la ley 12/1992 de 16 de julio, de Industria, en relación a los organismos y entidades que operan en el campo de la calidad y de la seguridad industrial.

Como dice la Exposición de Motivos de la norma reglamentaria citada se pretende adecuar el desarrollo de la ley a las peticiones comunitarias, imponiendo la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control así como el nuevo enfoque comunitario basado en la progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades con la correspondiente supervisión de sus actuaciones por los poderes públicos.

Para conseguir este fin armonizador se dicta el RD 2200/1995, que se declara parcialmente básico al amparo del artículo 149.1.13 CE, imponiendo así el título horizontal sobre el sectorial de industria. La disposición final primera identifica los preceptos básicos. La declaración de preceptos básicos alcanza al régimen de las entidades de acreditación, organismos de control y verificadores medio ambientales.

En relación a las entidades de acreditación, la normativa básica establece las condiciones y requisitos de organización y funcionamiento de las mismas, sus obligaciones y medios de control. En cuanto a su designación se establece un procedimiento compartido con las Comunidades Autónomas, pues reconoce a éstas la competencia de designación previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (procedimiento ya diseñado en términos generales en la ley de Industria).

La acreditación de los organismos de control y verificadores medio ambientales corresponde a las entidades de acreditación, si bien en el caso de los organismos de control la autorización para su actuación corresponde a la Administración competente en materia de industria del territorio donde los organismos inicien su actividad o radiquen sus instalaciones, salvo en los casos previstos en el art. 13.4 de la ley de industria en los que la competencia es de la Administración estatal.

El Gobierno de Cataluña planteó un conflicto de competencia en relación al art. 51.1 y disposición adicional tercera del citado Real Decreto.

2. El RD 390/1996, de 1 de marzo, desarrolla parcialmente la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas.

La ley 13/1995 de 18 de mayo fue declarada parcialmente básica, al amparo del artículo 149.1.18 CE, por su disposición final primera. A su vez, la disposición final tercera de la misma ley estableció que «las normas que en desarrollo de esta ley promulgue la Administración general del Estado podrán tener carácter de básicas cuando constituyan el complemento necesario de dicho carácter respecto de los artículos que lo tienen atribuido conforme a la disposición final primera si así se señala en la propia norma de desarrollo».

Disposición final conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, al

exigir que el reglamento básico sea complemento necesario del carácter básico de la ley y que afirme expresamente su carácter de norma básica.

De acuerdo con este mandato la disposición final primera del RD 390/1996 determina qué preceptos son básicos (a través de la técnica negativa de la ley 13/1995, es decir, se enumeran los artículos no básicos), atribuyendo este carácter a los que desarrollan un precepto legal básico. En términos generales el reglamento desarrolla con carácter básico las cuestiones relativas a capacidad de contratar, garantías (salvo lo relativo a constitución, ejecución y cancelación), prescripciones técnicas, bajas temerarias, anuncios, revisión de precios y resolución de los contratos.

3. El Reglamento técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicación por cable, aprobado por Real Decreto 2066/1996, es sin duda, un texto de relevante importancia pues a través del mismo se hacen operativas las previsiones de la ley 42/1995 y del Decreto ley 6/1996. En cuanto a su fundamentación competencial, la disposición final primera se remite al artículo 149.1-21 y 27 CE.

Desde esta perspectiva competencial importa destacar la intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación de las demarcaciones, en la definición del Pliego de bases administrativas y condiciones técnicas (con un informe vinculante para las materias de su competencia), participando en la Mesa de contratación y resolviendo las situaciones de dominio en los términos del artículo 32 del Reglamento. También se reconocen a las Comunidades Autónomas competencias inspectoras y sancionadoras.

4. El Reglamento Penitenciario, aprobado por RD 190/1996 de 9 de febrero, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE en desarrollo de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre. Por tanto en este caso el Estado ejerce una potestad legislativa exclusiva, lo que lleva a reconocer únicamente la competencia autonómica en lo que concierne al modelo organizativo de los centros penitenciarios que diseña el Real Decreto 190/1996. Al formar parte la cuestión organizativa de la competencia ejecutiva, que sí pueden haber asumido las Comunidades Autónomas, la propia norma reglamentaria declara el valor supletorio de los preceptos de su título XI (cuestiones organizativas) en relación a las Comunidades Autónomas con competencia ejecutiva en la materia.

### Participación de las Comunidades Autónomas en órganos estatales

Dentro de las técnicas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas tradicionalmente se ha venido destacando la falta de supuestos en los que se articula la integración de las Comunidades Autónomas en órganos de ámbito estatal.

Esta situación deficitaria se ha corregido en dos casos muy concretos durante el año 1996. Así el RD 317/1996 de 23 de febrero, al modificar el Instituto de Comercio Exterior, formaliza la Comisión de Promoción Exterior como órgano mixto, en el que se integrarán los representantes de las Comunidades Autónomas que así lo deseen. Órgano, sin embargo, meramente consultivo.

Por su parte, el RD 399/1996 de 1 de marzo, regula también un órgano participado por las Comunidades Autónomas, pero también de nuevo órgano meramente consultivo. Se trata del Consejo Consultivo de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional. La falta de integración de las Comunidades Autónomas en la Comisión parece compensarse con este órgano consultivo abierto a aquéllas.

### **La Consejería para Asuntos Autonómicos**

Un problema de difícil resolución y recurrentemente puesto de relieve por las Comunidades Autónomas es el de su participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

El Real Decreto 2105/1996 de 20 de Septiembre incide en esta cuestión, pero a través de una reforma que afecta tan sólo a la organización estatal. El Real Decreto citado lo que hace es reorganizar la Representación Permanente de España ante la Unión Europea creando en su seno un Consejero a través del cual canalizar la información de la Unión Europea hacia las Comunidades Autónomas y al que se atribuye la competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. Esta Consejería se adscribe funcionalmente al Ministerio de Administraciones Públicas.

La reforma persigue, pues, únicamente, ordenar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Representación Permanente de España ante la Unión Europea buscando a tal fin un interlocutor único y especializado.

### **Reales Decretos de traspaso**

A lo largo de 1996 prosiguió a buen ritmo el proceso de Reales Decretos de traspasos, los cuales afectaron a todas las Comunidades Autónomas salvo Asturias, Extremadura, Murcia y Navarra.

Debe destacarse el importante número de traspasos acordados con Cantabria (un total de 18 Reales Decretos de fecha 7 de junio y 2 de agosto), y la firma de un importante número de Reales Decretos con Melilla, en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, Espectáculos, Actividades clasificadas, Agricultura, Acuicultura, Industria, Instalaciones, Comercio interior, Turismo, Radiodifusión, Arquitectura, Carreteras, Ordenación del territorio y Medio Ambiente. En 1996 no se publicó acuerdo alguno con Ceuta.