

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año destaca la reforma de tres Estatutos de Autonomía (Madrid, Cantabria y Murcia) en un sentido semejante al realizado en años anteriores por Aragón y Castilla-La Mancha, la ratificación por las Cortes del Tratado de Amsterdam, la aprobación de alguna ley-código, como la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, o de gran repercusión económico-social, como la ley de telecomunicaciones. Es difícil agruparlas materialmente, pero en cambio varias presentan algunas características comunes que pueden insinuarnos alguna orientación del ordenamiento jurídico del Estado autonómico.

En los últimos años hemos venido insistiendo en el volumen creciente de los reglamentos que transponían normas comunitarias. La misma importancia, e incluso más cualitativamente, se traslada ahora a las leyes. Así responden a principios o reglas comunitarios leyes tan destacadas como la 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación, la Ley 11/1998 general de telecomunicaciones, la Ley 24/1998 del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, la Ley 37/1998 de reforma de la ley de 1988 sobre el mercado de valores, la Ley 4/1998 sobre la capa de ozono y la Ley 5/1998 sobre la protección jurídica de las bases de datos.

Otras serie de leyes estatales introducen formas de colaboración, porque aún moviéndose en la competencia estatal llaman a las CCAA a integrarse en órganos del Estado, generalmente con carácter consultivo o asesor. Este es el caso de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, que prevé la intervención de representantes de las CCAA en diversos órganos de asesoramiento de la Comisión Nacional de Energía, que es el órgano regulador del funcionamiento de los sistemas de energía; la Ley 11/1998, general de telecomunicaciones, que crea el Consejo Asesor donde se prevé la presencia de representantes de las CCAA; la Ley 24/1998, del servicio postal universal que organiza, dentro del nuevo régimen liberalizado, un Consejo Asesor Postal para el Gobierno central, en el que participan todas las Administraciones (su concreta regulación se encuentra en el RD 2663/1998); y la Ley 22/1998 reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria que prevé la participación de las CCAA, mediante convenios, en la gestión e inspección de la prestación social.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica continúa, e incluso se incrementa en los reglamentos, la explicación del título competencial que tiene el Estado para aprobarlos, pero la continuidad de la llamada «ley de acompañamiento», cada año más amplia y enrevesada, empaña cualquier consideración positiva que se pudiera realizar sobre la técnica normativa.

La reforma de los Estatutos de Autonomía de Cantabria, Murcia y Madrid

Tras la reforma mayoritaria de 11 Estatutos realizada en 1994 para asumir la ampliación de competencias por las CCAA del art. 143 CE, se inició por Aragón (1996) una nueva oleada de reformas que siguió Castilla-La Mancha en 1997 y han continuado Cantabria, Murcia y Madrid en 1998. Todo conduce a creer que las demás CCAA seguirán el ejemplo. De hecho, Asturias ha visto aprobada la reforma de su Estatuto en los primeros días de 1999.

Todas estas últimas reforma presentan rasgos comunes: se ha elaborado por iniciativa de los respectivos Parlamentos autonómicos; se han tramitado y aprobado después en las Cortes con unos criterios semejantes, por acuerdo entre el PP y el PSOE; se amplían las competencias de las CCAA y, especialmente, mejoran el estatus de sus instituciones, destacando la incorporación de la disolución del Parlamento por el Presidente.

Efectivamente, tras la importante ampliación de competencias de las reformas de 1994, que tuvieron su impulso en el pacto general PSOE-PP y por ello dieron lugar a modificaciones equivalentes (previamente pactadas entre los dos partidos) surgió en muchas los Parlamentos autonómicos la preocupación por adaptar las instituciones a los nuevos poderes de las CCAA. En la última oleada de reformas no existió un acuerdo previo entre partidos estatales, sino que fue el Parlamento de cada CA el que elaboró la proposición de ley correspondiente, normalmente con un procedimiento meditado y relativamente largo que pasaba por el trabajo de una Ponencia designada al efecto, su discusión en Comisión y después su aprobación en el Pleno de la Cámara autonómica.

Cuando la proposición de ley de reforma del Estatuto llegaba a las Cortes Generales, los diputados y senadores del PP y del PSOE presentaban una serie de enmiendas coincidentes, que generalmente tendían a reducir las competencias consideradas excesivas o disfuncionales, muchas veces de carácter nominalista. De forma que, sin la existencia de un acuerdo explícito, todo parece indicar que se ha producido un acuerdo sistemático entre aquellos partidos, porque las enmiendas eran prácticamente las mismas y se sostenía mutuamente por los respectivos grupos parlamentarios. No ha sucedido así con IU, que normalmente ha sostenido en las Cortes los impulsos iniciales de los Parlamentos autonómicos y cuyas enmiendas han resultado rechazadas.

Las reformas introducidas en los Estatutos para ampliar las competencias han pasado, mayoritariamente, por designar expresamente competencias que ya pertenecían a las CCAA en virtud del bloque de constitucionalidad, desde la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, pero que no se recogieron en las reformas un poco precipitadas de 1994 (por ejemplo, comercio interior), por trasladar materias de la categoría concurrente a la exclusiva de la CA, por diseñar con mayor perfección técnica competencias que ya estaban en el Estatuto (industria como exclusiva de acuerdo con la ordenación general de la economía) y por mencionar de forma separada sectores que formaban parte de otras competencias más generales, y que en rigor no eran imprescindible mencionar, como la industria agroalimentaria, que se considera un sector de agricultura y ganadería.

Donde realmente adquieren significado las reformas de los Estatutos es en las instituciones. En todos los casos, se suprimen las limitaciones que provenían de los Estatutos originales (promovidas por los Pactos de 1981), como el número máximo de Consejerías, la prohibición de fijar sueldos a los parlamentarios y la restricción de la duración de las sesiones de las Asambleas. Son eliminaciones coherentes con la ampliación competencial que requiere una mayor actividad parlamentaria, tanto legislativa como de control del Gobierno. Además, algunas CCAA han introducido nuevas instituciones «de relevancia estatutaria», como el Defensor del Pueblo o el Consejo Consultivo. Pero el elemento principal, quizás explicación última de las reformas, es la introducción del poder de disolución anticipada de la Asamblea que se atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma. En todos los casos, la disolución parlamentaria posee límites (no procede en el primer período de sesiones ni durante el último año de la legislatura) y sobre todo, la nueva Asamblea tendrá un mandato limitado al tiempo que quede para la terminación de la legislatura. Así todo, el otorgamiento al Presidente del poder de disolver la Asamblea incrementa los poderes de aquél, aproxima aún más el sistema autonómico al régimen parlamentario racionalizado y permite resolver situaciones de colapso institucional.

En casi todos los casos, aunque con diferente forma, se ha reforzado también los elementos ideológicos de la autonomía, como destaca la calificación de Cantabria como «comunidad histórica». En general, los términos de las reformas parecen acertados y resultan coherentes con las modificaciones que introducen. Por ejemplo, la disolución parlamentaria cambia las relaciones entre las instituciones, y por tanto es más adecuado que figure en el Estatuto que en una ley, pero algunas reformas han vuelto a introducir mayorías muy cualificadas para la aprobación de ciertas leyes, lo que distorsiona el ordenamiento jurídico y puede resultar disfuncional en futuras reformas de las mismas.

Las leyes orgánicas

La Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) para acumular las elecciones autonómicas (en las 13 CCAA que las celebran simultáneamente), y locales con las elecciones al Parlamento europeo. Efectivamente, las elecciones locales y autonómicas estaban previstas normativamente para «el último domingo» de mayo, que en 1999 será el día 23, y las elecciones europeas deben celebrarse el 13 de junio. La unificación de fechas parece positiva, no sólo para disminuir gastos electorales, como dice la ley de reforma, y no es poco, sino incluso para ahorrar a los ciudadanos dos citas con las urnas con tan pocos días de diferencia.

La acumulación de elecciones facilitada por la reforma de la LOREG parece tan lógica que no ha generado oposición, y la prensa ha comenzado a referirse sistemáticamente a la triple convocatoria electoral el 13 de junio de 1999. Sin embargo, en el momento de aprobarse la reforma de la LOREG existía un serio problema que en parte subsiste al escribirse estas líneas, a finales de enero de 1999. Varios Estatutos de Autonomía establecen que las elecciones autonómicas se celebrarán necesariamente el «cuarto domingo de mayo» de cada cuatro años.

Como es obvio que los Estatutos sólo pueden reformarse por su propio procedimiento, el cambio de fecha provocaría la inconstitucionalidad –por antiestatutaria– de la convocatoria de las elecciones autonómicas. En esta situación se encontraban, en el momento de reformarse la LOREG Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia. Las demás CCAA no contienen esta referencia en sus Estatutos sino en las respectivas leyes electorales, que deberán modificarse –como ya han hecho algunas– para evitar la contradicción con la LOREG.

Pero el problema para las CCAA que recogen la fecha del último domingo de mayo en su Estatuto es superior, porque requiere una reforma estatutaria, que suprima la referencia a la fecha (reenviando por ejemplo a la ley electoral) o incluya una excepción como la realizada in extremis por los Estatutos reformados más recientemente. Efectivamente, el estatuto de Murcia, reformado en 1998 (publicado en el mismo BOE que la reforma de la LOREG), salva la fecha del último domingo de mayo añadiendo que podrá variarse por las Cortes Generales para coordinar calendarios con otras elecciones, igual que hace el Estatuto de Asturias, reformado posteriormente. Pero el problema subsiste para las demás CCAA citadas.

El *Tratado de Amsterdam*, que modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, ha sido ratificado por LO 9/1998, de acuerdo con el art. 93 CE. Al margen de otras cuestiones, seguramente más importantes, afecta a las CCAA en diferentes aspectos y con distinta intensidad. Potencia ligeramente al Comité de las Regiones, al dotarle de mayores facultades de autoorganización y aumentar algunas de sus competencias. Por otra parte, supone una ampliación de competencias de la Unión Europea que puede ir en detrimento de las CCAA, pero en la mayoría de materias los efectos son pequeños o indirectos. En empleo y salud pública las facultades comunitarias se limitan a impulsar la cooperación y la coordinación. En inmigración, la «comunitarización» del convenio de Schengen afecta directamente al Estado, que tiene competencia exclusiva sobre inmigración (en el sentido de entrada, visados, etc), aunque los flujos mayores o menores de inmigrantes pueden influir indirectamente en los servicios sociales que corresponde prestar a las CCAA. Mayor importancia adquieren las nuevas competencias en política social porque permiten a los órganos comunitarios la aprobación de directivas sobre salud y seguridad laboral, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, integración de sectores excluidos, igualdad de las condiciones de trabajo y en especial la igualdad de la mujer.

Leyes y normas con rango de ley

Una serie de leyes que reforman *regímenes económico-fiscales especiales* tienen la mayor importancia, e incluso rango, para sus respectivas CCAA, aunque su comentario se realiza en el apartado correspondiente y aquí nos limitamos a enumerarlas. La Ley 19/1998 que aprueba la modificación del Convenio económico con Navarra es el reflejo de la negociación realizada entre ambos gobiernos y articula, como se sabe, todo el sistema fiscal y financiero de Navarra y su contribución a la hacienda estatal. El Real Decreto-Ley 7/1998 que modifica el régi-

men económico-fiscal de Canarias (impuesto sobre transmisiones patrimoniales, empresas productoras de bienes personales y tratamiento de sectores sensibles), tiene incluso soporte en la propia Constitución (disposición adicional tercera), que exige la previa consulta al Parlamento canario. En un nivel constitucional distinto se sitúa la Ley 30/1998 del régimen especial de las Islas Baleares, pero ha concretado una repetida reivindicación de los últimos años; la ley, además de compensar los efectos de la insularidad, contiene medidas de apoyo en búsqueda del desarrollo en innovación tecnológica y aeronáutica.

Leyes más importantes para las CCAA

La Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tan esperada y debatida en los últimos años, alcanza su mayor trascendencia en las novedades generales que incorpora para mejorar la tutela judicial (control de la inactividad de la Administración, ejecución de sentencias, etc.), que no corresponde comentar aquí, pero contiene también reformas de interés para las CCAA, aunque las principales sean de carácter indirecto. Así la creación de los Juzgados unipersonales de lo contencioso resalta la posición de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, porque les descarga de los asuntos menores y les atribuye en cambio el conocimiento de los recursos de apelación y extraordinario de revisión contra las Sentencias de aquellos. De forma más directa, el papel de los TTSSJJ se incrementa con la creación del recurso extraordinario de unificación de doctrina en derecho autonómico, cuando el Tribunal posea varias secciones. La Ley tiene una especial relevancia para los Territorios Históricos del País Vasco, en cuanto al no ser considerados administraciones, excluye sus normas del control contencioso.

La Ley 1/1998 de derechos y garantías de los contribuyentes, conocida como el Estatuto de los contribuyentes, viene a trasladar los progresos de los derechos ciudadanos reconocidos por la Ley 30/1992 al derecho tributario, especialmente en la mejora de la seguridad jurídica. Destacan las exigencias de información y participación, así como mayor celeridad de las resoluciones de la Administración. De ellas deriva la obligación para las propias normas tributarias de mencionar este carácter en su título, incluir siempre las tablas de derogaciones, etc. También destaca el acortamiento de la prescripción, la retroactividad favorable en las sanciones, la obligación de resolver de la administración y la reducción del rigor del *solve et repete*. Ha sido seguida por Decretos sobre el régimen sancionador tributario y de Inspección de los Tributos.

La Ley 6/1998 sobre el régimen del Suelo y Valoraciones es resultado fundamental de la Sentencia constitucional que anuló gran parte de los preceptos de la ley anterior, mayoritariamente por su carácter supletorio, y ahora su objetivo se centra en el contenido básico del derecho de propiedad del suelo, de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio, aunque esto se realiza permitiendo el despliegue por los legisladores autonómicos de políticas urbanísticas flexibles. Pese a tales objetivos, también esta ley ha sido recurrida por el gobierno de Extremadura y por el Parlamento de Navarra y 50 diputados del Congreso.

La Ley 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación traspone la directiva 93/13/CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, distinguiendo aquellas de las condiciones generales de la contratación. La Ley se ha dictado en virtud de la competencia exclusiva del Estado en derecho mercantil y civil, pese a la proximidad de la materia con la protección de los consumidores. Esta ley ha sido recurrida por el gobierno de Navarra.

La Ley 10/1998 de residuos pretende prevenir la producción de residuos y persigue sucesivamente su reducción, reutilización y reciclado. Utiliza la técnica de la planificación, obligando tanto al Estado como a las CCAA a la aprobación de sus respectivos planes, con la importante consecuencia de que su existencia es condición necesaria para la movilidad «externa» de los residuos entre CCAA, dado el principio de preferencia de su tratamiento en el lugar de origen.

La Ley 48/1998 sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones incorpora las directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE, regulando la adjudicación de los contratos de obras, suministros y servicios cuando contraten las entidades públicas y privadas de estos sectores. Las condiciones originales muy diferentes de los distintos Estados en estos ámbitos (empresas privadas en competencia, monopolio legal, monopolio u oligopolio fáctico), que había provocado hasta ahora la consideración de «sectores excluidos» a la competencia, trata de igualarse estableciendo unas condiciones de competencia que deberán cumplirse tanto por las empresas públicas como privadas cuando alcancen cierto volumen. Tales condiciones obligan a todas las administraciones competentes.

La Ley 14/1998 establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros. Si bien una parte de la ley establece el régimen sancionador en materia de pesca marítima, que es competencia exclusiva del Estado y será aplicado por el Ministerio correspondiente, otra parte contiene la normativa básica del régimen sancionador en materia de ordenación del sector pesquero y de la ordenación de la actividad comercial de productos de pesca, cuyo desarrollo legislativo y ejecución corresponde a las CCAA.

La Ley 4/1998 establece el régimen sancionador relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono en aplicación del Reglamento (CE) 3093/1994 del Consejo, sin perjuicio de la aplicación directa del mismo reglamento. La ley tiene carácter básico y se encuadra con leyes anteriores protectoras del medio ambiente. Aunque la exposición de motivos recuerda la importancia del problema y los esfuerzos internacionales y comunitarios realizados para disminuirlo, el contenido de la ley se limita a la tipificación de las infracciones y del régimen sancionador para la correcta aplicación del reglamento comunitario citado.

Leyes del Estado que afectan materialmente competencias de las CCAA

La Ley 42/1998 sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias regula la multipropiedad basándose en la competencia estatal sobre derecho civil (salva retóricamente las competencias de las CCAA que deriven del derecho foral o especial), pero sin duda

tiene un efecto destacado sobre el turismo. Respecto a las normas tributarias se excluyen los sistemas especiales del País Vasco, Navarra y Canarias.

Otro supuesto de incidencia material en los ordenamientos autonómicos estriba en la creación de Colegios Oficiales de ámbito nacional, cuando existen los equivalentes de las CCAA. La Ley de Colegios Profesionales establece que, cuando en una determinada profesión, existan varias organizaciones colegiales de ámbito territorial inferior al nacional, debe constituirse un Consejo General de Colegios. Esta es la explicación de las Leyes que crean los respectivos Consejos Generales en las profesiones de podólogos (Ley 3/1998) y fisioterapeutas (Ley 21/1998).

Son leyes que afectan a algunas CCAA en particular la Ley 2/1998 cambio de denominación de las provincias de La Coruña (A Coruña) y Orense (Ourense); y Real Decreto-Ley 2/1998 sobre medidas para reparar los daños causados por inundaciones a finales de 1998 y principios de 1999, especialmente en Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Cataluña.

El Real Decreto-ley 1/1998, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación, contiene el régimen jurídico de las infraestructuras comunes de acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y los derechos de propietarios y arrendatarios de la viviendas para realizar la conexión.

Las disposiciones reglamentarias

Una visión global de los reglamentos aprobados por el gobierno central que afectan a las CCAA permite destacar algunas características. En primer lugar, la continuidad de un número importante de traspasos de servicios del Estado a las CCAA, de importancia muy desigual, y en muchos casos como corrección de traspasos anteriores (ampliaciones) o del retraso en que se encontraban respecto a algunas CCAA. Continúa igualmente la importancia de la trasposición de normas comunitarias, de forma que muchos reglamentos aparecen a la vez como desarrollo de una ley estatal y de una norma comunitaria. También persiste el alto número de reglamentos que tienen como objeto, principal o derivado, la formación de Comisiones consultivas o asesoras integradas por representantes de las CCAA, la creación de otras formas de colaboración y la regulación y/o concesión de subvenciones, que a menudo también implican formas de colaboración. Un año más debe destacarse el esmero técnico, desde el punto de vista autonómico, de la mayoría de reglamentos para señalar la competencia en cuya virtud se dictan. Por materias, quizás las regulaciones más importantes corresponden a educación profesional, ordenación de los transportes terrestres y vivienda, así como la creación de varios órganos precisos para la ejecución de las leyes correspondientes (consejo para las retransmisiones deportivas, instituto para la reestructuración de la minería del carbón, Junta arbitral para la resolución de conflictos en impuestos cedidos, etc.), así como creación de dos observatorios –fórmula que se está poniendo de moda– en turismo y toxicomanías.

Los traspasos del Estado a las CCAA

Alrededor de 50 reglamentos tienen como objeto la realización de traspasos a las CCAA, con importancia muy desigual y sobre las materias más diversas, lo que sorprende a primera vista, porque muchos de ellos no resultan de la ampliación de competencias derivada de la reforma de los Estatutos de 1994 sino que corresponden a materias propias de las CCAA desde el principio, lo que merece alguna reflexión sobre las causas del retraso.

Ciertamente destacan por su importancia los traspasos en materia de educación no universitaria realizados a Baleares, La Rioja y Aragón. Por el volumen de personal y recursos financieros que significa, ésta es la competencia estrella de la ampliación de 1994, cuyo traspaso se ha retrasado unos años, con acuerdo general, para adaptarlo a la implantación de la reforma educativa. Sin embargo, llama la atención que sólo se hayan realizado los correspondientes a estas tres CCAA, cuando la competencia corresponde a las 10 CCAA que ampliaron sus competencias en 1994. Parece que la razón principal del retraso a las demás CCAA responde a la falta de acuerdo en la valoración de los traspasos a realizar, preocupación que quizás ha sido mayor por la proximidad de las elecciones autonómicas y el peligro de que la oposición criticara un traspaso mal financiado o de conflictos en el inicio de los cursos escolares. Lógicamente, tras las elecciones o, como mucho, el próximo año deberían desbloquearse las trabas de la negociación. Otros traspasos destacados se han producido en el INEM (Comunidad Valenciana), formación profesional ocupacional (Aragón, Islas Baleares, Extremadura, y ampliación a Aragón), gestión de la formación profesional (Castilla-La Mancha y Madrid), y el Instituto Social de la Marina (País Vasco y Cataluña). Muy particular es el traspaso a Cataluña del control sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, para la provincia de Girona, según calendario derivado de la Ley Orgánica de Transferencias aprobada el año anterior.

¿Cuales pueden ser las razones para los demás traspasos, que podían haberse realizado en años anteriores, y no lo fueron? La pregunta tiene cierto interés porque según las respuestas cabe pensar en un goteo de pequeños traspasos a diferentes CCAA todavía a lo largo de varios años. En algunos casos, seguramente los menos, se trata de traspasos a alguna CA realizados con mucho retraso respecto a los demás por alguna razón de mal funcionamiento de las Comisiones mixtas. Seguramente el caso más destacado es Cantabria, (agricultura, buceo profesional, cultura, turismo y transporte), donde pueden colear aún los desastres del último gobierno de Hormaechea. En algún otro caso, puede existir una explicación parecida, puesto que se trata de traspasos que la mayoría de CCAA ya tiene.

En otros muchos supuestos se trata de ampliaciones de traspasos realizados anteriormente, bien porque se ha llegado a nuevos acuerdos sobre servicios adicionales que correspondían a la CA, o porque se han resuelto problemas pendientes en la cuantificación de los medios o de los recursos. Este podría ser el caso de las ampliaciones de traspasos en juventud (Aragón, Murcia, Madrid), medio ambiente e industria (Galicia y Cataluña), etc. A medio camino, porque el traspaso es de los últimos años y posee una notable dificultad pueden situarse las ampliaciones del traspaso de personal al servicio de la administración de Justicia

(Cataluña y Galicia). Aún en otro apartado de las ampliaciones habría que colocar las consecuencias de una reinterpretación de la competencia o de su extensión, supuesto que sí podría prolongarse de forma casi indefinida por los posibles cambios en la forma de organización de los servicios. Así se realizan ampliaciones a Cataluña y la Comunidad Valenciana en un aspecto muy concreto, las escuelas que dependían de los Ministerios de Defensa y Cultura, corrección que parece muy positiva para evitar el mantenimiento de islotes administrativos de difícil racionalidad.

Transposición de normativa comunitaria

Son muy numerosos los reglamentos dictados para trasponer normas comunitarias, que materialmente se analizan en el apartado correspondiente. Contando sólo los sectores donde se produce una pluralidad de intervenciones normativas (entre paréntesis el número de reglamentos) destacan las condiciones sanitarias de la alimentación (13), la sanidad animal (7), la producción agrícola (4) y otros con menor número, pero no inferior importancia, como la construcción naval, las sustancias peligrosas, la pesca, etc.

Desde el punto de vista de las fuentes del derecho, quizás deba destacarse el número creciente de reglamentos que desarrollan a la vez una ley estatal y una norma comunitaria. Este sería el caso del reglamento sobre Envases y Residuos de Envases (RD 782/1998), que se aprueba en desarrollo de la ley 11/1997, y de acuerdo con la normativa comunitaria en la materia, y desde otro punto de vista también del RD 295/1998, que realiza una distribución de competencias entre las autoridades nacionales que han de velar por las reglas europeas de la competencia. Si la teoría de la habilitación de la ley al reglamento presenta notables debilidades en nuestro ordenamiento, esta doble dependencia aún puede complicar más el panorama, llegando quizás al máximo cuando también intervengan leyes autonómicas, como podría ser el caso del RD 2110/1998 que aprueba el reglamento de máquinas recreativas, sustituyendo al anterior de 1990, para ajustarse mejor a la normativa comunitaria y adaptarse a las competencias en materia de juego asumidas por las CCAA a partir de la ampliación competencial de 1992.

Algunas materias destacadas

En educación, la ordenación de las *enseñanzas mínimas de la formación profesional* ha sido regulada por el RD 777/1998, que tiene carácter básico. Regula los sistemas de acceso, admisión y matriculación de los alumnos y los criterios generales para realizar las convalidaciones. También completa la ordenación del profesorado que se contiene en el RD 1635/1995. El RD 173/1998 modifica y completa el *calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo*, para culminar la aplicación de la reforma educativa. El RD 2723/1998 regula la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos, en desarrollo de la Ley Orgánica 9/1995 de la participación, la evolución y el gobierno de los centros docentes.

El RD 927/1998 *modifica el Reglamento de 1990 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*. Además de incorporar la liberalización del transporte funerario, introducido por el RD-ley 7/1996, la reforma del art. 139, que trata de la preferencia a favor de las empresas de servicios regulares para la realización de servicios de uso especial, permite que las CCAA con competencias en la materia ajusten los parámetros generales a las características del transporte de viajeros en sus territorios.

En colegios profesionales, el RD 1/1998 aprueba los *Estatutos del Consejo General de Colegios de Economistas de España*. Reforma la Orden de 28 de junio de 1971 para adaptar este órgano a la Ley de 1974, a la Constitución y a las competencias que poseen la CCAA en la materia. Además se regula, con carácter general, el ejercicio de la función de economista para titulados extranjeros, como consecuencia de la integración europea.

Otras materias diversas han recibido también regulación, como el *reparto de cantidades integradas en la reserva nacional de cuotas lácteas*. El RD 174/1998, dictado al amparo del 149.1.13 CE, pretende mantener el equilibrio territorial del sector lácteo a partir de las grandes diferencias existentes entre las CCAA. El RD 1486/1998 persigue la *modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo*. El RD 1563/1998 regula las ayudas estatales destinadas a la mejora de las explotaciones de leche. Pueden complementarse con aportaciones de las CCAA. Medidas de *financiación de la vivienda* han sido aprobadas por el RD 1186/1998 para ajustar las previsiones del plan de vivienda y suelo de 1998-2001, a la vista de las circunstancias sobrevenidas.

El RD 1247/1998 reforma el anterior de 1993 sobre *prevención de la violencia en espectáculos deportivos*, para conseguir mayor eficacia en relación a los recintos deportivos y el RD 2169/1998 aprueba el *Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal*, en cumplimiento de la Ley de acompañamiento de 1997, que requería tal plan como paso previo a la actuación de los operadores del sector.

El RD 2670/1998, habilitado por la ley de acompañamiento de 1997, regula el *permiso para el cuidado de menores, ancianos o disminuidos en el ámbito de la función pública*, permitiendo la reducción de jornada y de retribuciones.

Algunos reglamentos sólo afectan a una CA en particular: la creación del *coordinador general para las actuaciones derivadas de la catástrofe de las minas de Aznalcóllar* (RD 1063/1998), incluye las relaciones con las Administraciones territoriales afectadas por el desastre ecológico. El RD 1426/1998 prorroga para 1998 el régimen establecido en 1995 sobre compensación al transporte de mercancías con origen y destino en las islas Canarias. El RD 1424/1998 crea el *Real Patronato de Toledo* para promover el patrimonio cultural, los valores que simboliza y las actividades turísticas y culturales vinculadas a la ciudad. Subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Canarias (RD 1745/1998) y en las Islas Baleares (RD 1746/1998).

Los reglamentos que crean y/o regulan nuevos órganos importantes

El RD 991/1998 crea el *Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas* previsto por la Ley 21/1997, dando participación a todas las Administraciones y a las organizaciones representativas de los sectores afectados.

El *Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras* fue creado por la ley de acompañamiento de 1997 y tiene la misión de llevar a cabo la política de reestructuración de la minería del carbón así como el desarrollo económico de las zonas carboníferas. El RD 492/1998 aprueba el Estatuto de este Instituto que concretan sus funciones y sus órganos de dirección, con representación de las CCAA productoras de carbón en su Consejo Rector.

El *Observatorio del Turismo*, como órgano de información y estudio del sector, para mejorar la calidad, se adscribe al Ministerio de Economía y Hacienda y está compuesto, entre otros miembros, por los representantes de las CCAA (RD 1116/1998). El *Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías*, para la recogida, análisis y difusión de datos en la materia, que exige el Reglamento (CEE) 302/93, se ubica en la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre la Droga (RD 783/1998). Contará con un Consejo Asesor, regulado en la Orden de 24 de noviembre de 1998, en el que participan dos expertos en representación de las CCAA, elegidos por la Comisión Interautonómica del Plan Nacional sobre Drogas.

El RD 2451/1998 aprueba el *reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las CCAA*. Nacido con la ley de reforma de la LOFCA respecto a los tributos cedidos, la Junta Arbitral se dedicará a resolver los conflictos que nazcan con motivo de la aplicación de los puntos de conexión.

Los reglamentos que configuran comisiones consultivas u órganos asesores del gobierno central integradas por representantes de las CCAA

Si en los primeros años del Estado autonómico se denunció la escasez de relaciones entre el Estado y las CCAA, en estos últimos años la mayor parte de normas estatales intentan afrontar el problema configurando órganos consultivos o asesores donde tienen entrada representantes de las CCAA. La maraña de órganos mixtos impide distinguir entre los importantes y efectivos y aquellos otros que aparecen como adorno, incorporados a las leyes y reglamentos como cláusula de estilo. Este año destacan los siguientes, que incluyen algunos citados en el apartado anterior.

La Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos. El R.D. 1910/1997 reforma directamente la composición de la Comisión dando entrada a representantes de las administraciones autonómicas y locales. La Orden de 8 de octubre de 1998 aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión.

El Comité Nacional Español para el Cincuentenario de la Declaración

Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. RD 2011/1997 establece la composición y dispone que las CCAA que lo soliciten pueden nombrar representantes para el mismo.

La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) constituye diversos órganos de participación de las CCAA y de las asociaciones de agricultores y ganaderos (RD 388/1998), siguiendo una proposición de ley de 1996 aprobada por el Congreso de los Diputados. La Orden de 7 de julio de 1998 reforma otra de 1996 para modificar la composición de acuerdo con el RD.

La Comisión Mixta de Envases y Residuos de Envases, creada por RD 782/1988, en desarrollo de la ley 11/1997, donde podrá haber un representante de las CCAA que lo deseen.

El RD 991/1998 que crea el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas previsto por la Ley 21/1997, da participación a todas las Administraciones y a las organizaciones representativas de los sectores afectados.

El Observatorio del Turismo, como órgano consultivo y asesor para la mejora del sector, esta integrado por representantes de las CCAA entre otros miembros (RD 1116/1998).

El RD 1760/1998 determina la composición del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos.

Comisión para la competitividad industrial, adscrito al Ministerio de Industria y Energía, para evaluar y mejorar el sector esta integrado por 32 vocales procedentes de las empresas, de la investigación y de las administraciones, de los cuales 8 son propuestos por las CCAA.

El RD 2168/1998 regula la composición y el funcionamiento del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial, como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Interior, con representantes de la administración central, autonómicas y locales.

El Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías, para la recogida, análisis y difusión de datos en la materia, ya citado, contará con un Consejo Asesor, regulado en la Orden de 24 de noviembre de 1998, en el que participan dos expertos en representación de las CCAA, elegidos por la Comisión Interautonómica del Plan Nacional sobre Drogas.

La Comisión Nacional para la conmemoración del IV centenario del nacimiento de Velázquez, con la participación de los Consejeros de Cultura de las CCAA de Andalucía y de Madrid (RD 2399/1998).

El Real Patronato de Toledo (RD 1424/1998) creado para promover el patrimonio cultural y las actividades turísticas y culturales vinculadas a la ciudad, es un órgano permanente en el que participan las administraciones local, autonómica y estatal.

El Comité Español de coordinación de las acciones para el año Internacional de las personas mayores 1999, que debe incluir a las autoridades autonómicas y locales.

Otras formas de colaboración

El RD 1186/2001, sobre medidas de financiación de vivienda y suelo, para el Plan 1998-2001, prevé que algunas medidas deberán adoptarse por *convenio entre las CCAA y el Ministerio de Fomento*.

El RD 2591/1998 sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, que desarrolla la ley de acompañamiento de 1996, determina el *modo de aprobación de los Planes Directores de aeropuertos de interés general*, para asegurar su integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las administraciones públicas que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo

El RD 615/1998, que establece el régimen de ayudas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, prevé la posibilidad de firmar *convenios de colaboración entre las CCAA y el Ministerio de Industria y Energía para establecer comisiones mixtas paritarias de seguimiento*.

El RD 1486/1998, que persigue la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo, prevé la formación de una *comisión de seguimiento en el seno de la conferencia sectorial de agricultura*.

El RD 1186/2001, sobre medidas de financiación de vivienda y suelo, para el Plan 1998-2001, que continúa y modifica el plan 1996-1999, por las novedades económico-financieras que se han producido. Ciertas medidas deberán adoptarse *por convenio entre las CCAA y el Ministerio de Fomento*.

El RD 1976/1998, que regula el Registro de empresas de venta a distancia, en desarrollo de la Ley del comercio minorista, modifica otro del mismo año, después que el Gobierno central aceptara el requerimiento de incompetencia planteado por las CCAA, y apoyado en la doctrina constitucional de que los *Registros del Estado se formarán con los datos que suministren las CCAA* cuando se trate de competencias en las que éstas poseen facultades ejecutivas.

El RD 492/1998 aprueba el Estatuto del *Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras*, ya citado, con representación de las CCAA productoras de carbón en su Consejo Rector.

Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (publicado por Resolución de 24 de marzo de 1998, BOE 2-IV-1998), que *completa aspectos de la participación de las CCAA en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*.

El *desarrollo de los planes de formación*, dentro del II Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, aprobado en 1996, ha establecido los criterios que regirán hasta diciembre del año 2000, acudiendo a los *convenios de colaboración* entre la administración central y de las CCAA para la tramitación de los fondos destinados a financiar acciones formativas de las CCAA (Orden de 11 de diciembre de 1998).