

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

### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

*Eliseo Aja*

Este año las normas del Estado más interesantes no se me comentan en este apartado: La única reforma de un Estatuto de Autonomía, el de Navarra, se analiza lógicamente en el informe de esta Comunidad Autónoma. Tampoco corresponde tratar aquí las variadas e importantes reformas de la financiación (modificación de la LOFCA, del Fondo de Compensación, ley de estabilidad presupuestaria, etc.) porque se estudian en apartado especializado correspondiente. Por último, también tienen tradicionalmente un tratamiento específico las normas sobre colaboración y las que derivan de la UE, aunque en ocasiones se mencionen, que se estudian sistemáticamente en sus lugares correspondientes.

#### Leyes Orgánicas

La *Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza*, que modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001, se inscribe en el proceso iniciado por el Tratado de Amsterdam con el fin de preparar las instituciones de la Unión Europea para funcionar en una Unión ampliada. El nuevo Tratado introduce modificaciones que afectan principalmente a la composición y funcionamiento de las instituciones de la Unión, al sistema jurisdiccional, la seguridad y defensa, la cooperación judicial penal y aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La prestación del consentimiento del Estado para ratificar el Tratado de Niza debe ser autorizada mediante Ley Orgánica, de acuerdo con lo previsto en el art. 93 de la Constitución (cuando se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución), al igual que sucedió en el caso de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la ratificación del Acta Única Europea y de los Tratados de Maastricht y Amsterdam.

A partir del 1 de enero de 2005, entrará en vigor una reponderación de los votos atribuidos a cada Estado miembro en el Consejo, que tiene más en cuenta el factor demográfico, y nuevas reglas para determinar la mayoría cualificada. El Tratado establece una nueva composición de la Comisión, que también entrará en vigor a partir del año 2005, y que refuerza considerablemente las competencias del Presidente, aunque ésta y otras previsiones semejantes dependen claramente de las reformas institucionales que se han abierto a la discusión justamente a partir de la cumbre de Niza (en la cumbre de Laaken se decidió la convocatoria de una Convención para el estudio de una futura Constitución). El nuevo Tratado introduce también modificaciones relativas a la composición y organización del

Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones con vistas a la ampliación.

El sistema jurisdiccional de la Unión es objeto de una profunda reforma, de modo que el Tribunal de Justicia será el competente para conocer con carácter general los recursos prejudiciales y el garante de la unidad de la interpretación y aplicación del Derecho comunitario, mientras que el Tribunal de Primera Instancia será juez de Derecho común en materia de recursos directos. Se crean asimismo salas jurisdiccionales que conocerán de contenciosos muy especializados.

Por otra parte, se modifica muy parcialmente el proceso de decisiones ya que veintisiete disposiciones pasan íntegra o parcialmente de la unanimidad a la mayoría cualificada, y varias de éstas se regirán en adelante por el procedimiento de codecisión. También se facilita el recurso a la cooperación reforzada en el ámbito del primer y del tercer pilar, y se abre la posibilidad de instaurarlas en el campo de la política exterior y de seguridad común.

La *Ley Orgánica 4/2001 reguladora del derecho de petición* contiene el desarrollo de este derecho fundamental reconocido en el art. 29 de la Constitución que hasta ahora no había sido regulado en democracia, de manera que se mantenía la vigencia de la ley de 1960. La nueva ley se hace eco de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 242/1993, de 14 de julio. El derecho se extiende a toda persona natural o jurídica, aunque el 29 CE se refiere a los «españoles», pero ya en otros derechos se ha producido una extensión significativa a los extranjeros (por ejemplo, en el 19 CE, libertad de circulación y elección de residencia), que también aquí puede ser relevante justamente por la estrechez de las vías de participación política prevista para los extranjeros.

Limitándonos a los aspectos relacionados con las CCAA hay que señalar que todas sus instituciones y autoridades pueden ser destinatarios de la petición, en el ámbito de la competencia que les corresponda, y que si el órgano destinatario no es el competente él mismo deberá remitirla al que lo sea en el plazo de diez días. Los Parlamentos, en aplicación de su autonomía, aplicarán el régimen que hayan introducido los respectivos reglamentos parlamentarios, que normalmente han regulado la materia desde hace muchos años y en ocasiones con cierta imaginación. Por esto, no tiene mucho sentido que la DA primera fuerce a los reglamentos de los Parlamentos autonómicos a recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si lo consideran oportuno, así como la posible conversión en petición de una iniciativa legislativa popular que haya resultado inadmitida, extremo que mas bien refleja la escasa importancia que se concede a la iniciativa legislativa popular. También se excluye de la aplicación de la ley el régimen de las quejas que se dirijan al Defensor del Pueblo y las figuras equivalentes de las CCAA.

Un artículo de la ley regula el posible uso de las lenguas cooficiales en las CCAA no sólo para dirigirse a las instituciones autonómicas sino también a los organismos vinculados con la administración central del Estado o dependientes de ella, así como el derecho a obtener respuesta en la lengua de su elección, con sujeción en todo caso a la normativa autonómica o local aplicable. En estos supuestos la institución o administración deberá traducir al castellano los docu-

mentos que deban surtir efecto fuera del territorio de la CA, así como los dirigidos a los interesados que lo soliciten expresamente; no será precisa la traducción cuando los documentos redactados en una lengua cooficial distinta del castellano deban producir efectos en su territorio.

*La Ley Orgánica 6/2001 de Universidades* ha sido una de las más polémicas en su tramitación, destacando quizás entre las críticas la posición mayoritaria de los Rectores. Al renunciar a una valoración general y limitarnos además a los aspectos más relacionados con el sistema autonómico, pueden formularse algunas opiniones menos polémicas. Ciertamente la competencia en materia educativa exige que el Estado se limite a la legislación básica y la presente ley contiene algunas regulaciones concretas y, sobre todo, excesivas remisiones a los reglamentos gubernamentales, aunque también es verdad que las Comunidades Autónomas incrementan sus competencias, muy especialmente en relación con el profesorado y, en concreto, como la posibilidad de configurar una gran parte (hasta el 49%) del profesorado de sus Universidades a través de la contratación. Sin embargo ni existe una justificación clara de esta opción, al margen de suscitar el apoyo parlamentario de CiU, ni se ve muy claro la futura coexistencia de un doble tipo de profesorado, con iguales funciones –lógicamente– y en cambio diferente régimen jurídico y distinta remuneración. Tampoco parece despejado el campo de su regulación, porque al tratarse de contratación laboral, la legislación –incluido los reglamentos ejecutivos– es competencia estatal; lo cual aún justifica menos la existencia de diferencias entre CCAA, aunque la propia existencia de este profesorado contratado supone *per se* una ruptura de los cuerpos nacionales, si se puede decir que éstos aún existían. Una cuestión competencial derivada de otra sustantiva más importante puede formularse así: las Universidades de la Iglesia no precisan ley de la CA para su creación, como necesitan todas las demás, excepción que parece una interpretación excesiva de la colaboración Iglesia-Estado, pero en todo caso supone una disminución relativa de los poderes de la CA que intervin-drá en todas las autorizaciones de nuevas Universidades salvo las que pertenezcan a la Iglesia. Seguramente el aspecto competencial del problema no es el más importante pero es el que corresponde aquí con mayor claridad.

La colaboración entre el Estado, las CCAA y las propias Universidades se encomienda al Consejo de Coordinación Universitaria, que recibe una amplia regulación en la ley. Lo integran el Ministro, los Consejeros competentes de las CCAA, los Rectores de las Universidades y 21 miembros designados por el Gobierno, el Congreso y el Senado. Hay además una Comisión de Coordinación que formada por los Consejeros de las CCAA, forma que parece más adecuada a la colaboración del Estado autonómico, y existirán otras formas de colaboración sectorial, como en materia de controles de calidad.

## Leyes Ordinarias

*La Ley 3/2001 de Pesca marítima del Estado* es tan importante como compleja, seguramente porque –como dice su exposición de motivos– en torno a la pesca se entremezclan una serie de subsectores que responden a diferentes títulos competenciales, difíciles de separar en su regulación, y además la interven-

ción del derecho comunitario aumenta espectacularmente, así como, en menor medida, la presencia del Derecho internacional persiguiendo una gestión responsable de los recursos pesqueros.

La ley, insistiendo en que se basa en la doctrina del Tribunal Constitucional, distingue claramente entre los títulos competenciales de pesca marítima (exclusiva del Estado) y ordenación del sector pesquero (bases del Estado y desarrollo legislativo y ejecución de las CCAA), a los que dedica respectivamente los dos primeros Títulos; el primer sector es regulado muy ampliamente y también el segundo parece muy ocupado por la normativa estatal, que disciplina la dimensión de la flota pesquera y la formación de los profesionales, las actividades de los armadores en países terceros, la composición y funcionamiento de las Cofradías de Pescadores, el puerto base de cada buque y su modificación y el papel de las Lonjas en cuanto lugar habitual de la primera venta, que condiciona la posterior comercialización del pescado.

En el Título III se aborda la actividad comercial de los productos de la pesca, con la presencia de títulos competenciales diversos: bases y coordinación de la actividad económica y comercio exterior para la importación, por parte del Estado. La ley parece justificar el intervencionismo de la legislación estatal en la eficacia de prohibir comercializar las especies pequeñas para prevenir las capturas ilegales, aunque este argumento parece finalista y poco sólido. En los Títulos restantes la ley regula la investigación pesquera y oceanográfica (que remite esencialmente a la legislación de investigación del Estado), el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros y la potestad sancionadora, que resulta muy relevante porque las normas de la UE imponen a los Estados miembros velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria en sus aguas, tanto de sus buques como de otros Estados miembros y países terceros, a la vez que impone a los Estados miembros velar por la actividad pesquera de sus buques en todas las aguas, incluida la alta mar. De acuerdo con ello, la Ley viene a establecer, de una parte, el ámbito competencial propio y exclusivo del Estado, referido a las infracciones y sanciones en materia de pesca marítima y, de otra, las normas básicas para definir un marco unitario de infracciones y sanciones en materia de ordenación del sector y comercialización de productos pesqueros, marco dirigido a asegurar de manera homogénea y en condiciones de igualdad, el ejercicio de las competencias sancionadoras de las CCAA.

La *Ley 6/2001 de modificación del Decreto legislativo de evaluación del impacto ambiental* ha venido impuesta por tres razones principales. La primera fue que el Decreto legislativo incorporó al derecho estatal la Directiva 85/337/CEE a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de forma inadecuada, y la Comisión Europea interpuso demanda ante el Tribunal de Justicia. La segunda tuvo su origen en que además el decreto legislativo fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por invasión de las competencias autonómicas, lo que ha sido resuelto en la polémica STC 13/1998. Y la tercera consiste en que la directiva citada ha sido modificada por la Directiva 97/11/CE y la Comisión ha presentado una nueva demanda contra España, en este caso por no haber traspuesto la directiva comunitaria al ordenamiento español en el plazo adecuado. Estos motivos indujeron al Gobierno a modificar el Decreto legislativo mencio-

nado mediante la aprobación de Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, que tras su tramitación como proyecto de ley se ha convertido en la ley que comentamos, destacando la incorporación del régimen sancionador que no estaba previsto en la norma gubernamental.

La evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente representa el instrumento jurídico que mejor integra el impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con lo que establece el actual art. 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben incluirse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad, con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Con posterioridad, la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación. El principal objetivo de estas modificaciones, en línea con la jurisprudencia comunitaria establecida del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado anexo II, al confirmar que los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado anexo. Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

La *Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional* ha sido sin duda la norma más polémica del año y resulta difícil resumir en pocas líneas una ley que ha sido objeto, y aún lo es, de debates tan encendidos. Por eso mismo, casi lo único que puede indicarse aquí es la conveniencia de elaborar estas leyes con procedimientos distintos, que permitan al menos un cierto grado de consenso. Desde luego el problema es político y no jurídico-competencial porque la decisión corresponde al Estado al transcurrir el Ebro por varias CCAA, aunque en cada una de ellas la población pueda considerarlo como suyo.

Nadie duda que el agua es un recurso natural y que su disponibilidad debe ser objeto de una adecuada planificación que posibilite su uso racional en armonía con el medio ambiente. También es general la idea de que se trata de un recurso escaso y marcado por graves desequilibrios hídricos debidos a su irregular distribución en España. La cuestión justamente consistiría en saber cuál es la planificación más adecuada, si la incluida en la ley que aprueba el Plan Hidrológico Nacional o la sostenida por la oposición a él. El Plan se basa en la realización de una gigantesca acequia de casi 850 kilómetros de longitud, para que el agua pueda llegar hasta Murcia y Almería, así como la construcción de 112 embalses y 36 desaladoras. Junto al volumen de inversiones necesario para semejante plan, la crítica se centra en los inconvenientes que esas construcciones masivas presentan para el medio ambiente así como la pérdida de agua que suponen y en el acrecentamiento del desequilibrio económicosocial que supone el traslado del agua a regiones que ya poseen los niveles más altos de renta.

El papel coordinador del Plan Hidrológico Nacional respecto a los Planes Hidrológicos de cuenca se limita conscientemente, según el legislador, a aquellas cuestiones que no han sido tratadas por los mismos o que lo han sido de manera insuficiente o con soluciones incoherentes entre sí, y que, por ser de interés general, exigen respuestas homogéneas a nivel nacional. Por ello, la Ley del Plan Hidrológico Nacional fija los elementos básicos de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca y remite a un posterior desarrollo normativo el establecimiento de los criterios técnicos y metodológicos que deberán tenerse en cuenta en la futura revisión de los mismos.

La propia ley señala que la regulación de las transferencias se ha limitado a aquellos supuestos justificados en poderosos motivos de interés general, que responden a situaciones de carencias estructurales acreditadas en el tiempo, que sólo se realizarán transferencias cuando estén cubiertas las necesidades de regantes y consumidores del agua del Ebro y que se pondrá en marcha un Plan Integral del Delta del Ebro para corregir los desequilibrios económicos. Además se alega que el Plan Hidrológico Nacional contempla medidas distintas a las transferencias para la optimización de los recursos hídricos. En este sentido, el Plan fomenta la obtención de recursos alternativos como son los procedentes de la desalación de aguas de mar y salobres; de la reutilización y de la depuración de aguas residuales; de la canalización y escorrentía del agua de lluvia; de la reposición artificial de aguas subterráneas, y los programas I + D en estos y otros ámbitos, también forman parte del contenido del Plan.

Especial entidad cobra en el marco de la presente Ley la regulación del régimen económico-financiero de las transferencias. El mismo se rige por los principios de recuperación de costes en línea con lo establecido por la Directiva marco de Aguas, así como el principio de solidaridad, promoviendo un desarrollo conjunto de las cuencas cedentes y receptoras, a través del establecimiento de un tributo ecológico que prevé una cuota destinada a compensar ambientalmente a la cuenca cedente.

La Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria pretende responder a la complejidad del concepto de seguridad alimenticia y nace en concreto a partir de la resolución aprobada por el Congreso de los Diputados en junio de 1999, instando al Gobierno a la constitución de una Agencia Española para la Seguridad Alimentaria. Pero sin duda también responde a que en diciembre de 1999, la Comisión Europea presentó una propuesta que dio lugar al Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria, contemplando entre otras medidas, la creación de una Autoridad Europea en la materia, que deberá encontrar su correspondencia en la creación de organismos análogos, constituyéndose entre todos ellos una red de cooperación e intercambio de información, bajo la coordinación de dicha Autoridad Europea. Así la creación de la Agencia responde a los mismos objetivos que han dado o están dando lugar a la creación de este tipo de organismos en otros estados de la Unión Europea y a la propia Autoridad comunitaria.

La Agencia debe impulsar la cooperación de todas las Administraciones públicas competentes, constituyéndose en centro de referencia en el análisis de riesgos alimentarios. La Agencia tendrá el carácter de Organismo autónomo, de

acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, como vía para promover una mayor operatividad y compatibilidad con el marco competencial vigente, adscribiéndose al Ministerio de Sanidad y Consumo. Dicha adscripción presupone la colaboración de los distintos Departamentos ministeriales en el ámbito de sus respectivas competencias, así como de las demás Administraciones públicas y de los sectores interesados, contando con la colaboración de las asociaciones de consumidores y usuarios.

La presente Ley se dicta al amparo del art. 149.1.16<sup>a</sup> CE relativo a las bases y coordinación general de la sanidad. Pero cabe plantearse si la participación de las CCAA es suficiente, teniendo en cuenta la importancia de sus competencias hasta el momento. La presencia más relevante esta en el Consejo de Dirección, que es el órgano rector de la Agencia. Cuatro miembros designados por las Comunidades Autónomas figuran junto al Presidente, los Vicepresidentes, los cuatro miembros nombrados por el Gobierno de la Nación a propuesta de los Ministros de Sanidad y Consumo, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente, así como del de Ciencia y Tecnología, los dos miembros designados por las entidades locales a propuesta de la asociación de entidades locales con mayor implantación en España y dos miembros, nombrados uno a propuesta del Consejo de Consumidores y Usuarios y otro a propuesta de las organizaciones económicas más representativas de los sectores afectados. El Presidente será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento de Sanidad y Consumo, y se podrán nombrar hasta dos Vicepresidentes en la forma que reglamentariamente se determine.

La Comisión Institucional es el órgano de la Agencia encargado de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria. La Comisión Institucional estará compuesta por un representante del Ministerio de Sanidad y Consumo, otro del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, otro del Ministerio de Medio Ambiente, otro del Ministerio de Ciencia y Tecnología y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como cuatro representantes de las entidades locales, designados por la asociación de ámbito estatal de mayor implantación.

La Ley 15/2001 de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual considera, desde primeras líneas de la exposición de motivos, que la creación cinematográfica y audiovisual es parte destacada de la cultura y que el cine presenta en la sociedad actual una dimensión cultural de primera magnitud, también como proyección de nuestro país en el exterior y, en consecuencia, la presente ley desarrolla actividades de fomento y promoción de la cinematografía y del sector audiovisual, respondiendo a las oportunidades que ofrece la tecnología. Se califica además como uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento, incluyendo la creación de puestos de trabajo. Con semejante discurso parece que las CCAA debieran tener un gran protagonismo pero no sucede así, porque la ley se propone dar una normativa integral de fomento y promoción a la cinematografía y al sector audiovisual, donde las CCAA no aparecen, aunque se repita formalmente que todo ello es sin perjuicio

de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de cultura y las que, en su caso, les correspondan en orden a la industria y comercio interior. Durante tantos años se ha entendido que la cultura en castellano corresponde al Estado y sólo la realizada en catalán, vasco y gallego a las CCAA que en circunstancias como las presentes las CCAA parecen no existir.

La competencia para dictar los arts. 4, 5 y 6 de la presente Ley se ampara en lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, optándose por el modelo de gestión que se contiene en los citados artículos para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, basadas principalmente en criterios objetivos, con el fin de garantizar un cine más competitivo, y para asegurar –se dice– las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional. El resto de la Ley se dicta al amparo del art. 149.2 de la Constitución.

La libertad de distribución cinematográfica es compatible con el mantenimiento de medidas de protección al sector del cine y a la industria audiovisual, «industria cultural por excelencia», según se describe en la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 12 de febrero de 2001, sobre las ayudas al sector del cine y al sector audiovisual, que establece, asimismo, que «las ayudas nacionales al sector del cine y al sector audiovisual constituyen uno de los medios principales para garantizar la diversidad cultural». Por todo ello, la presente Ley posibilita ayudas específicas a la producción, a la promoción y a la distribución de las obras audiovisuales en una lengua oficial española propia de una Comunidad Autónoma.

Escarbando por el articulado las menciones a las CCAA, se encuentra también la nacionalidad española de las obras cinematográficas y audiovisuales que incluyen a las películas que tengan su versión original en castellano o cualquiera de las demás lenguas oficiales españolas. El art. 4 indica que el Gobierno establecerá, dentro de los límites presupuestarios aprobados en cada ejercicio, medidas de fomento para la producción de películas, para la realización de coproducciones que reúnan las condiciones que se estipulen reglamentariamente, mediante el acceso al crédito, ayudas y subvenciones, medidas de apoyo fiscal y mecenazgo, promoción y difusión en el exterior e interior y convenios de cooperación, así como el fomento de la producción independiente con incentivos específicos y medidas que faciliten su competitividad; igualmente podrá establecer ayudas a la formación de los profesionales que prestan sus servicios en la producción de obras y grabaciones, así como premios en reconocimiento de una trayectoria profesional. Todo ello el gobierno central.

La ley aborda también el fomento de la producción cinematográfica, por la concesión anual de ayudas a empresas productoras para la amortización del coste de producción de las películas, teniendo en cuenta criterios objetivos de carácter automático, como la aceptación de los espectadores en el período de proyección en salas de exhibición cinematográfica, y reglamentariamente podrán establecerse ayudas a las empresas productoras para la promoción de la cinematografía española y las obras audiovisuales en España y en otros países. Asimismo, podrán acordarse ayudas complementarias específicas a la promoción y distri-



bución de películas en alguna lengua oficial española propia de una Comunidad Autónoma.

Respecto a la cuota de pantalla se pretende que al concluir cada año natural se haya observado la proporción de un día como mínimo de obra cinematográfica comunitaria por cada tres días de exhibición de películas de terceros países en versión doblada a cualquier lengua oficial española. Aunque esta proporción pueda parecer abusiva (tres días de exhibición de películas norteamericanas por uno de españolas) ni siquiera suele respetarse y las grandes distribuidoras americanas fuerzan una presencia mayor o incluso introducen como comunitarias películas realizadas en Estados Unidos, como ha mostrado la última polémica en torno a «Harry Potter y la piedra filosofal», que está llevando a cuestionar todo el planteamiento alcanzado con la ley. La ley atribuye al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, o en su caso a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, la misión de velar por la libre competencia en la producción, distribución y exhibición cinematográfica y a estos efectos pondrá en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia o, cuando corresponda, de los órganos autonómicos de defensa de la competencia, los actos, acuerdos, prácticas o conductas de los que pudiera tener noticia en el ejercicio de sus atribuciones y que presenten indicios de resultar contrarios a la legislación vigente de defensa de la competencia, pero la realidad de un mercado cautivo reduce la efectividad de todas estas previsiones.

El Registro administrativo de empresas cinematográficas y audiovisuales dependiente del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales deberá coordinarse a efectos de unidades de inscripción con los que, en uso de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas. Estarán obligadas a inscribirse en el correspondiente Registro las empresas con personalidad física o jurídica que realicen las actividades de producción, distribución, laboratorios, estudios de rodaje y doblaje, material audiovisual y las demás conexas que se determinen, así como las personas o entidades titulares de salas de exhibición.

La *Ley 19/2001 de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial* tiene como principal interés para las CCAA su participación en el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, regulada en el art. 8.4. El Pleno es el órgano colegiado presidido por el Ministro del Interior con representación ponderada de las distintas Administraciones públicas, así como de las diversas organizaciones profesionales, económicas y sociales, y de consumidores y usuarios.

Su composición se determinará reglamentariamente, dentro de los siguientes límites: diecinueve miembros con voz y voto que representarán a la Administración General del Estado; diecinueve miembros con voz y voto que representarán a las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; diecinueve miembros con voz y voto que representarán a la Administración Local y veintisiete miembros con voz y voto que representarán a las organizaciones a que se refiere el párrafo anterior.

Si en general son los delegados y subdelegados del Gobierno los que imponen las sanciones que corresponden a la administración central, lógicamente, en

las CCAA que tienen transferidas las competencias ejecutivas en la materia son los órganos autonómicos paralelos los que ejercen tal función.

El *Real Decreto Legislativo 1/2001 que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* ha sido realizado por el gobierno en virtud de la disposición final segunda de la Ley 46/1999, de Aguas, en la redacción dada por la Ley 6 /2001, de Evaluación de Impacto Ambiental, que autoriza al Gobierno para que, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, dicte un Real Decreto Legislativo en el que se refunda y adapte la normativa legal existente en materia de aguas.

Para ello, se hace preciso incorporar las modificaciones que se introducen en el texto de la Ley de Aguas por la propia Ley 46/1999 y por la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, en la que se estiman parcialmente tanto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley, como el conflicto positivo de competencias planteado contra determinados preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, así como otras reformas introducidas por distintas leyes, varias de ellas, de acompañamiento, que se citan en la exposición de motivos. Por otra parte, y a pesar de su rango legal, no se ha entendido adecuado incluir en el texto refundido, el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas porque ocasionaría importantes disfunciones desde el punto de vista de la técnica legislativa.

El *Real Decreto-ley 8/2001* que se acabó convirtiendo en *Ley 26/2001* por la que se establece el sistema de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiiformes transmisibles se aprobó porque una epidemia tan seria y específica no encontraban técnicas adecuadas de sanción en las normas generales existentes para la protección de los consumidores y usuarios ni tampoco en el sector de la sanidad animal. La norma se ampara en las competencias estatales del 149.1.1º y 149.1.16º CE, aunque en la lucha contra la epidemia de las vacas locas generadora de una normativa importante no han surgido conflictos competenciales, como ya se ponía de relieve el año pasado, aunque quizás ausencia de conflictos no resulte sinónimo de ausencia de problemas.

## Los reglamentos

Efectivamente el año pasado, al aparecer el peligro de extensión de la encefalopatía espongiiforme, tras un primer momento de confusión estatal sobre las competencias que le correspondían, se impuso una sensata colaboración entre el Estado y las CCAA representado en particular en los efectos generales de los laboratorios de referencia. La enfermedad ha seguido ocupando a los poderes públicos durante este año y como muestra el RD 3454/2000 extiende el programa integral coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías que había sido aprobado por el RD 3454/2000, a la obligación de destruir el cráneo y la columna vertebral de los animales. El debate principal parece centrarse en la aplicación muy deficiente de los controles en un primer periodo y en las grandes diferencias a continuación que se observan entre las CCAA que realizan los análisis de los

animales. En casos como éstos se encuentra justamente a faltar la aplicación homogénea de las normas impuesta por el Estado si algunas CCAA, como explican los diarios, realizan porcentajes insuficientes de control.

Después de grandes polémicas se ha aprobado sin problemas el RD 3473/2000 que establece las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria. Su fundamento se haya en la LOGSE que encarga al Gobierno fijar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, para garantizar una formación común y en definitiva la validez de los títulos. Se modifican reglamentos de 1991 y 1995 porque se considera que debe modificarse la atención que se presta a las diferentes materias, que anexos extensos recogen también las horas lectivas que les corresponden.

El RD 408/2001 aprueba el Plan de Evaluación de Calidad de las Universidades a iniciativa del Consejo de Universidades. Se pretende generalizar los órganos de control de calidad en las CCAA, con la condición de que sean independientes de la propia Universidad y también del gobierno autonómico, para crear una red que coordine a todos. El Consejo de Universidades coordinará e impulsará el plan y se prevén convenios entre las CCAA y el Ministerio para impulsar este Plan general.

Como consecuencia del cambio legislativo del año pasado en inmigración se produce un importante desarrollo reglamentario. Se aprueba *el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre*, pero también puede considerarse desarrollo de la ley el *Real Decreto 344/2001, 4 de abril que regula el Consejo Superior de Política de Inmigración* y el *RD 345/2001 que regula el Observatorio Permanente de la Inmigración*. Con un rango inferior la Resolución de 17 de abril de 2001 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dispone la publicación del llamado Plan Greco, que pretende aparecer como el gran programa del Gobierno que reúne las políticas públicas en materia de inmigración. También con rango reglamentario aparece el *RD 142/2001, de 16 de febrero, que establece los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria 4ª de la LO 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

El RD 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre resulta de notable complejidad y junto al reglamento de ley incluye varias disposiciones sobre futuros Estatutos de los Centros de Migraciones de Ceuta y Melilla, la aplicación de la figura del retorno a las expulsiones que se realicen a países con convenio sobre readmisión, entre otras. La entrada en vigor se fija para el 1 de agosto, que se convirtió por ello en fecha límite para última regularización realizada por el Gobierno sin publicación del correspondiente decreto.

En el texto del reglamento se podrían destacar múltiples cuestiones a lo largo

de sus 147 artículos, en ocasiones muy extensos, pero destaca especialmente la ausencia de concreciones –en principio correcta– sobre los derechos reconocidos por la ley, la reducción del papel de las CCAA en la determinación del contingente anual, la separación de la ley en la regulación del permiso de trabajo y la aparición de los Centros de Migraciones con una importancia insospechada en la ley.

El Real Decreto 344/2001, 4 de abril que regula el Consejo Superior de Política de Inmigración, le dedica la calificación, en el Preámbulo, de «órgano de diálogo y participación del conjunto de las administraciones...» a partir de la idea de que las CCAA y Ayuntamientos tienen competencias (sanidad, servicios sociales...) que afectan a la integración social. No está claro si la definición de su naturaleza jurídica como «órgano de coordinación y cooperación» implica un significado preciso. En todo caso está compuesto por un Presidente y un Vicepresidente, 17 representantes del Gobierno central, con rango de director general, 17 representantes de las CCAA, más los de Ceuta y Melilla y 10 representantes de las Entidades Locales, designados por la asociación de mayor implantación.

Entre sus funciones aparecen expresiones tan genéricas como servir de cauce de colaboración y comunicación, intercambiar información y asistencia y formular propuestas, recabar información de los agentes sociales, emitir informe sobre el contingente anual de mano de obra, realizar análisis de las propuestas que se reciban, el seguimiento y evaluación de materias tratadas en Conferencias Sectoriales, la aprobación de las normas de régimen interno y las demás que se consideren convenientes.

Las normas de funcionamiento tampoco reducen la ambigüedad: dos reuniones anuales, adopción de los acuerdos por mayoría simple de los miembros presentes y posibilidad de constituir comisiones o grupos de trabajo integrados por expertos de las administraciones o ajenos a las mismas. La DA 2ª crea dos Subcomisiones de cooperación, dentro de las Comisiones Bilaterales de Cooperación para analizar los efectos de los permisos de residencia y trabajo.

La presencia de las CCAA está prevista también en el Observatorio Permanente de la Inmigración y en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, pero en ambos casos se trata de una presencia modesta (4 representantes en el primero, 2 en el segundo) y sobre todo queda por ver lo que pueden dar de sí estos organismos que presentan escasa distancia del gobierno. La aprobación del Plan Greco tiene un sentido opuesto, porque si bien las CCAA apenas aparecen en las múltiples medidas que contiene no hay duda que sus previsiones afectarán de forma notable a la presencia y la regularidad de los inmigrantes y en consecuencia a muchos servicios que las CCAA deberán prestar. El Plan es un amasijo de retórica y realismo, pero en definitiva viene a anunciar un cambio sustancial de la política de inmigración. A diferencia de los años anteriores, la inmigración se canalizará por los contingentes anuales, desde sus países de origen y toda la dialéctica de inmigrante irregular que busca la regularización desde aquí tenderá a desaparecer.

Un año más los trasposos alcanzan protagonismo, no sólo por su número y volumen sino porque este año se ha culminado, en términos generales, las trans-

ferencias que derivaban de los Pactos Autonómicos de 1992, al traspasarse los medios del INSALUD a las 10 CCAA que aún no los tenían. Efectivamente, tras negociaciones difíciles hasta el final, los Reales Decretos que llevan los números comprendidos entre el 1471/2001 y 1480/2001 realizan el traspaso de medios correspondientes a la competencia sanitaria a las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, en este orden. La importancia y el volumen de los traspasos puede sugerirse señalando que han afectado a 83 hospitales, 35000 camas y 140.000 profesionales, o también que la transferencia económica ha resultado ligeramente superior a los 2 billones de pesetas, 300.000 millones más de los previstos inicialmente por el Gobierno central, pero sin duda mantener el Insalud para una o dos CCAA por falta de acuerdo en la valoración económica hubiera sido un disparate.

También han sido importantes los traspasos de la gestión realizada por el Instituto nacional de Empleo, en el ámbito de trabajo, empleo y formación a Asturias (RD 11/2001), Castilla y León (RD 1187/2001), Illes Balears (RD 1268/2001), La Rioja (RD 1379/2001), Cantabria (RD 1418/2001), Extremadura (RD 664/2001) y Murcia (RD 509/2001), así como la ampliación de medios a Navarra y Canarias.

Varios Decretos han aprobado ampliación de medios de los traspasos realizados anteriormente en materia de enseñanza no universitaria: Asturias, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Murcia, Cataluña, Castilla y León Canarias, en unos casos afectando a personal docente de instituciones penitenciarias y en otros a profesorado de religión. También se ha producido ampliación de medios en materias encomendadas al Instituto de migraciones y servicios sociales (IMSERSO) a Castilla y León y Extremadura. En materia de protección a la mujer, la ampliación se ha realizado a les Illes Balears, Asturias y Extremadura.

También un año más se producen nuevas ampliaciones de medios a Cataluña en la administración de Justicia, entre otros traspasos más dispersos a diferentes CCAA, que se recogen en las fichas correspondientes.