

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año las Cortes Generales han aprobado un notable volumen de leyes (10 orgánicas y 52 ordinarias), casi el doble que el año anterior (7 y 26 respectivamente) aunque no es un número desconocido en otros años y, como es habitual, muchas de ellas afectan a las CCAA, tanto en el sentido competencial estricto como en el más amplio de intereses. De todas formas es preciso tener en cuenta que sólo la cesión de tributos, derivada del acuerdo de financiación del año anterior, requiere una ley por cada CA de régimen común, es decir, quince. Por otra parte, varias leyes importantes son orgánicas y hay que recordar que, tras muchas vacilaciones, el TC ha admitido que el artículo 81 es también título competencial suficiente para el Estado, justamente en la STC 173/1998, FF 5, sobre la ley vasca de asociaciones, a la que me referiré enseguida. Aunque es habitual el recurso a las normas básicas, a veces excesivo, llama la atención este año tanto el amplio paquete de normas básicas como el recurso superpuesto al artículo 149.1.1° CE. Debe recordarse que las leyes financieras, realmente muy numerosas este año (IRPF, Haciendas locales, Concierto y Cupo vascos, además de cesiones de impuestos), tienen su comentario especializado en otro lugar del informe.

Leyes en materia de competencia exclusiva del Estado

La *LO 1/2002 reguladora del derecho de asociación* trata esencialmente el régimen jurídico de las asociaciones sin ánimo de lucro, y que no se encuentran sometidas a un régimen específico, porque en este caso podrían caer bajo la competencia de las CCAA, al estar fuera del ámbito del derecho fundamental reconocido en el art. 22 CE. Como es sabido, el derecho de asociación aún se encontraba regulado, al menos formalmente, por la ley franquista de 1964, aunque sobre ella había incidido la Constitución, derogando los aspectos más autoritarios, hasta reducir la ley a sus elementos procesales, y había sido objeto de varios pronunciamientos del TC, no solamente en relación con la ley vasca (STC 173/1998), que dio lugar a muchos comentarios, sino también sobre otros aspectos del derecho (por ej., STC 104/1999, autoorganización). En la LO 1/2002, no todos los artículos de la ley tienen carácter orgánico y una buena parte de los que se aplican de forma general derivan de la función otorgada al Estado por el 149.1.1° CE. Los demás artículos son aplicables únicamente a las asociaciones de ámbito estatal, y también operan como supletorios para otras normas estatales sectoriales.

En general la ley tiene muy en cuenta la última doctrina constitucional recaída en la Sentencia citada y su debate repetiría el realizado sobre la ley vasca. El Parlamento de Cataluña ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra

varios preceptos concretos, y también contra la Disposición Final que declara de aplicación directa en todo el Estado una serie de preceptos. Efectivamente la Disposición Final 5 distingue los preceptos que se imponen a las CCAA en virtud de los varios títulos competenciales alegados (orgánicos, fundados en 149.1.1, 149.1.6 y 149.1.14 CE) y el resto, diciendo que éstos (que en la práctica deben ser poco importantes) sólo son aplicables a las «asociaciones de ámbito estatal», lo que no deja de suscitar duda sobre la competencia del Estado para regular asociaciones sólo porque tienen ámbito estatal, cuando en cambio caen bajo la competencia autonómica si actúan en este límite territorial, de acuerdo con la doctrina de la STC 173/1998. (¿no sería preferible tomar como criterio de aplicación de la ley la sede de la asociación y no el ámbito de su actuación?).

También la *LO 6/2002 de Partidos Políticos* ha dado pie ya a tantos debates que, a la espera de la Sentencia constitucional que resuelva el recurso vasco, sería difícil añadir ideas originales. Recordemos que se trata de una ley apoyada por una clara mayoría de las Cortes, aunque ha resultado muy polémica (de todas formas, mucho menos que el anteproyecto inicial), porque va dirigida a ilegalizar a un partido, decisión que es la primera vez que se adopta en los 25 años de democracia, y porque esa fuerza política es clave en actual situación política del País Vasco, para decantar mayorías parlamentarias y quizás también por su función estratégica. Sin perjuicio de lo que pueda decir la Sentencia constitucional la LO vendría a desarrollar «el respeto a la Constitución y a la ley» que pide el art. 6 CE.

La LOPP, tras regular aspectos generales sobre la creación, estructura, registro, etc., de los partidos políticos, es verdaderamente polémica a partir del art. 9, que se refiere a la actividad partidista, regida en general por el principio de libertad y el respeto a los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos –incluido el pluralismo– y en los derechos humanos. Pero la vulneración de estos criterios produce la declaración de ilegalidad de un partido: cuando su actividad ataque los principios democráticos, en especial cuando pretenda acabar con la democracia, intención que se entiende manifestada mediante una serie de conductas repetidas de forma reiterada y grave: promover, justificar o exculpar los atentados contra la vida, fomentar la violencia como método para objetivos políticos, apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas...

Se entenderá que en un partido concurren las circunstancias anteriores cuando se repitan algunas de las siguientes conductas: dar apoyo expreso o tácito al terrorismo, incluir en sus órganos directivos y sus listas personas condenadas por delitos de terrorismo, utilizar símbolos o mensajes que se representan o se identifican con el terrorismo... ceder prerrogativas, en especial electorales, en favor de los terroristas... y otras semejantes, genéricamente de apoyo al terrorismo. Para apreciar y valorar las actividades y la continuidad y repetición, aunque el partido haya cambiado de denominación, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados, sus actos públicos, y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, sus propuestas y actitudes significativas repetidas. También las sanciones y condenas impuestas a sus dirigentes...

El art. 10 establece la disolución judicial del partido que de forma reiterada y grave vulnere los principios democráticos y persiga destruir el régimen de libertades, mediante conductas del artículo anterior. La decisión corresponde a la Sala

especial del TS regulada en el art. 61 LOPJ, integrada por los Presidentes de todas las Salas del Tribunal Supremo, más el magistrado más antiguo y el más joven de cada una de las mismas.

El art. 11 atribuye legitimación para instar la declaración de ilegalidad al gobierno y al Ministerio Fiscal, aunque el Congreso y el Senado podrán pedir al Gobierno que solicite la ilegalización. Se sigue un procedimiento de tipo judicial, y la sentencia, que podrá declarar la disolución del partido o desestimar la demanda, no será objeto de recurso, salvo el de amparo ante el TC.

Son efectos de la disolución judicial (art. 12): Los previstos en las leyes y en particular, el cese inmediato de toda la actividad del partido... Los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta la creación de un nuevo partido que continúe o suceda la actividad del ilegal. Corresponde a la Sala sentenciadora asegurar, en trámite de ejecución de sentencia, todo los efectos. En particular corresponde a la Sala declarar la improcedencia de la sucesión de un partido disuelto por otro. La misma Sala decidirá la similitud substancial de ambos partidos tomando en cuenta su estructura, organización y funcionamiento; las personas que componen, rigen, representan o administran; y otras serie de circunstancias en el mismo sentido.

En la colaboración sobre el País Vasco elaborada por los profesores Castells y Sainz Arnaiz se contienen algunas datos adicionales sobre la polémica generada por la ley en aquella CA y el repaso de los principales argumentos de inconstitucionalidad alegados en el recurso planteado por el gobierno vasco, que por cierto volvía a dirigirse al TC tras prácticamente 12 años sin hacerlo.

Leyes del Estado que regulan competencias básicas

En la presente legislatura, el gobierno y la mayoría parlamentaria parecen decididos a modificar el conjunto de leyes que regulan la educación. Si el año pasado le tocó el turno a las Universidades, este años los cambios son aún mayores, puesto que se reforman los dos grandes bloques de la educación, la general y la profesional.

La *LO 5/2002 de Cualificaciones y de la Formación Profesional* impulsa a reflexionar sobre los títulos competenciales. La *STC 95/2002* estableció la necesidad de distinguir entre la formación profesional reglada que, en cuanto perteneciente o integrada en el sistema educativo, es materia susceptible de encuadramiento en el título competencial autonómico de educación (desarrollo legislativo y ejecución) y la formación profesional continua y ocupacional, que comprende las acciones formativas para el reciclaje de los trabajadores ocupados y que se rige por la normativa laboral. Por ello, en este ámbito las Comunidades Autónomas tienen competencias diversas: en el primero, de legislación y ejecución y en la ocupacional tan sólo tienen competencias de ejecución. El problema es que el sistema establecido en la *Ley orgánica 5/2002* parece un sistema integrado de todas las enseñanzas de formación profesional y si el Estado tiene en este sector tanto títulos educativos (149.1.30) como laborales (149.1.7), y además acude al recurso del 149.1.1 CE,

prácticamente toda la regulación corresponde al Estado, lo que no parece responder a la filosofía del bloque de constitucionalidad en materia educativa.

Si esta línea ya es fuerte, resulta aún más difícil aceptar la reducción que realiza la ley de algunos elementos de las competencias compartidas, mediante remisión a convenios de lo que es ejecución (centros de excelencia) que corresponde a las CCAA. En esta línea centralizadora, la disposición adicional tercera considera básicos una serie de precepto basándose en 149.1.30 y 149.1.1° CE. Mientras la justificación de lo básico en el primer precepto es formalmente correcta, la alusión al 149.1.1° CE no podría fundamentar competencias básicas, porque no es una competencia concurrente más del 149.1 CE («condiciones básicas» del 149.1.1 CE no son las «bases», «normas básicas» y «legislación básica» de otros números del mismo art. 149.1 CE, ha repetido el TC). El gobierno de la Generalidad de Cataluña ha presentado recurso ante el TC contra ésta y otras normas de la ley.

Como mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA se consolida el Consejo General de Formación Profesional (CGFP) que se creó por la Ley 1/1986, para desarrollar el diálogo social en esta materia, modificado por la Ley 19/1997, que incorporó a las demás CCAA a este órgano, a raíz de las transferencias efectuadas a las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional. El CGFP se configura como un órgano consultivo de carácter tripartito y de participación de las organizaciones empresariales y sindicales y de las Administraciones públicas. Ostentan la presidencia, alternativamente y por períodos anuales, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Junto a cuatro vicepresidentes lo componen diecisiete vocales en el ámbito de la Administración General del Estado en representación de diversos ministerios, diecisiete en representación de las Comunidades Autónomas y uno por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, diecinueve por parte de las organizaciones empresariales más representativas y diecinueve de las organizaciones sindicales más representativas.

La LO 5/2002 establece que es el órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y los agentes sociales, y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional, sin perjuicio de las competencias que el Consejo Escolar del Estado tiene atribuidas, según los artículos 30 y 32 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. La ley establece la necesaria consulta del Gobierno a este órgano en importantes ocasiones, como la determinación de la estructura y el contenido del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, en su actualización, para fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas y para fijar los requisitos básicos que deberán reunir los centros que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad y para la fijación de las equivalencias, convalidaciones y correspondencias.

La presencia conjunta de las organizaciones sociales y las CCAA, cuya posición y funciones en la materia son radicalmente distintas, puede servir para las función consultiva del CGFP, pero en cambio le hacen muy poco útil para la cooperación. El tratamiento de estas cuestiones en la Conferencia Sectorial de Educación subsana parcialmente esta carencia pero seguramente la discusión en esta

sede versará sobre aspectos relacionados con el sistema educativo ya que no hay representantes de los organismos competentes en materia laboral, cuando en algunos casos serán los que han estado presentes en las discusiones del Consejo General de Formación Profesional, de perfil marcadamente laboral. Sin duda una estructura distinta facilitaría su labor como órgano de relación entre el Estado y las CCAA.

La *LO 10/2002 de calidad de la educación* (LOCE) supone la reforma más importante de la legislación educativa, en una línea conservadora. Junto a los valores que incorpora llama la atención, por su trascendencia la generalización de los conciertos (financiación pública) a las escuelas privadas, sin requisitos social alguno (antes se requería atender a las necesidades de escolarización de la zona), y primando por el contrario el criterio del mercado («demanda social» de los centros concertados); significa, por ejemplo, que las CCAA están obligadas a realizar un concierto con una escuela privada que tenga alumnado de zonas alejadas, aunque aquel barrio este perfectamente cubierto con la oferta de centros públicos. Tal orientación significa un giro muy importante en el llamado «pacto escolar» y además puede entrar en contradicción con el principio de programación del 27.5 CE para dirigir los recursos públicos, conflicto que en su día acabará resolviendo el TC a la vista de los recursos de inconstitucionalidad anunciados. Antes de contar con una sentencia que resuelva la polémica, que de hecho ya se había generado en algunas CCAA, la cuestión importante que puede plantearse es el margen normativo que deja la legislación básica a las CCAA para desarrollar criterios más adecuados al principio de la programación escolar.

La LOCE introduce cambios en todas las etapas educativas (infantil, primaria, secundaria y bachillerato) pero no deroga del todo las leyes anteriores ni altera la estructura del sistema educativo, basado en la escolarización obligatoria entre los seis y los dieciséis años. Las principales novedades se encuentran en la introducción de la gratuidad en la educación infantil de los centros concertados, la creación de la etapa preescolar de 0 a 3 años con carácter semi-general, la división de los alumnos en itinerarios según su rendimiento en 3º y 4º de ESO y el cambio de las modalidades del bachillerato. También promueve un rigor superior en el seguimiento de los currículos escolares, para combatir la pérdida de calidad experimentada en los últimos años, que se revela en puntos como la supresión del paso automático de curso (no se puede realizar con dos asignaturas suspendidas), la introducción de una prueba general de bachillerato (como antes la reválida), y la separación de los alumnos en itinerarios. Por otra parte, la LOCE también contiene diversas referencias, más amplias que las existentes hasta ahora, a la educación de los inmigrantes y la educación de adultos, pero estos objetivos de mejora requieren sobre todo mayores recursos materiales y pedagógicos (económicos en última instancia) y carecen de previsión expresa en la ley, que ha sido criticada por varias CCAA, encargadas de su aplicación, por este motivo.

La solución adoptada para la asignatura de religión, que se incorpora al programa y convierte en evaluable (no lo era hasta ahora), evitando la posible crítica de discriminación para quienes no escojan religión al crear una asignatura paralela y alternativa de ética («Sociedad, cultura y religión»), garantiza la polémica para una larga temporada, porque el simple ejercicio de un derecho fundamental (no

estudiar religión) comporta una obligación (estudiar una asignatura paralela), que carece de otra justificación.

Plantea además serios problemas respecto a religiones de reciente extensión en España debido a la inmigración, y principalmente respecto al Islam. A partir de la libertad religiosa e ideológica y de la colaboración con las diferentes Iglesias, el Estado aprobó la Ley 26/1992, que recoge el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, cuyo art. 10 reconoce el derecho de los alumnos musulmanes, a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos y concertados, en los niveles de la educación infantil, primaria y secundaria; la designación de los profesores por la Comunidad afectada ha sido una dificultad, entre otras, para cumplir el mandato legal, pero el reforzamiento que la LOCE realiza de la religión, sin duda pensando en la católica, deberá extenderse a las demás, salvo riesgo de caer en discriminación, pudiendo aventurarse la generación de problemas que hasta el presente no existían.

También destaca la extensión de las normas básicas en múltiples aspectos, que muchas veces parecen invadir competencias de las CCAA, de nuevo reforzadas por 149.1.1º CE. La LOCE ha sido recurrida ante el TC por el Parlamento o el gobierno —o ambos— de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura, Cataluña y Castilla-La Mancha, por haber excedido las competencias básicas, en puntos que van desde el diseño de itinerarios al calendario de los días lectivos, y más en general, por el excesivo reenvío a reglamentos básicos del gobierno central. Políticamente se ha criticado también con fuerza la falta de dotación presupuestaria para las reformas, aunque la ministra ha remitido el problema a la decisión de la Comisión de Política Fiscal y Financiera. Casi todos los recursos han sido precedidos de dictámenes previos de los respectivos Consejos Consultivos que ayuda a entender la impugnación de numerosos artículos.

La Ley 26/2001, *de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiiforme*, aprobada a finales del año anterior, se recoge aquí porque se ha publicado en el BOE en el 2002. Como indica su título, contiene la tipificación de las infracciones y las sanciones de normas ya aprobadas, tanto estatales como comunitarias que imponen obligaciones a los ganaderos y establece sistemas de control. Esta ley viene a cerrar el ciclo fijando el incumplimiento y sus sanciones. La ley fundamenta la competencia estatal en los artículos 149.1.16 y 149.1.1 CE. Es además ley básica en todos sus preceptos, salvo el artículo que establece la competencia por más que el margen que dejan sus normas para la legislación autonómica parece reducido. La aplicación puede corresponder al Estado o a las CCAA, según la norma material infringida, siendo del Estado especialmente si se trata de vulneración de los mandatos de una ley orgánica o fundamentados en el comercio exterior.

La Ley 41/2002, *básica reguladora de la autonomía del paciente* es como indica su título de carácter básico en la mayoría de sus preceptos, porque responde a criterios de normas básicas de la sanidad en cuanto información necesaria para el paciente, pero se ha criticado la inclusión del «documento de voluntades anticipadas» que ya había sido regulado por varias CCAA, y del que se discute si corresponde a sanidad (derechos del paciente), derecho civil (testamento) o incluso derecho a la integridad física (ley orgánica desarrollo del 15 CE).

La Ley 16/2002 *de prevención y control integrados de la contaminación*, que

traspone la directiva 1996/61 de la Comunidad Europea aprobada para introducir un control integrado de la contaminación en la atmósfera, el agua y la tierra. Es una ley básica, fundada en la competencia del 149.1.23 CE, que sustituye y aglutina el conjunto de autorizaciones existentes anteriormente y sobre todo pone en primer plano la cooperación entre administraciones para el otorgamiento de permisos. El principio general figura en el art. 6 (las Administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En particular, deberán prestarse la debida asistencia para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones, especialmente en la tramitación de la autorización ambiental integrada) y su desarrollo es coherente a lo largo del articulado, estableciendo el informe de los Ayuntamientos respecto a sus competencias, de los organismos de cuenca, en su caso (con carácter preceptivo y vinculante), y las concretas obligaciones de información mutua entre CCAA y Estado. No parece, en cambio muy coherente, tras un procedimiento integrado tan complejo, que se recurra al silencio administrativo negativo (art. 21). Prevé también la coordinación con otros mecanismos de intervención ambiental, en particular, el impacto ambiental y las actividades clasificadas.

La *Ley 44/2002, de medidas de reforma del sistema financiero*, transpone diversas directivas comunitarias, principalmente dentro de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, reformando varias leyes importantes, de forma destacada, las que regulan el mercado de valores, la disciplina de las entidades de crédito y la ordenación de los seguros privados. Al margen del debate sobre el espacio de lo básico, bien estrecho en estas normas, en los preceptos que reforman la Ley 41/1985 reguladora de las Normas Básicas sobre órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, hay algunos preceptos chocantes. Uno es el que excepciona a las Cajas cuyos Estatutos recogen como entidad fundadora a la Iglesia católica, que mantienen la regulación de sus estatutos que existía hasta el 1 de noviembre de 2002 en cuanto al estatus de los distintos grupos que forman los órganos de gobierno y dependen del Ministerio de Economía y no de las CCAA. El otro es la curiosa técnica que se califica como básica pero permite que una CA modifique o no (¿no es básico?) el estatus de los Consejeros Generales, y que tiene conocidos casos de aplicación personal.

La *Ley 43/2002, de sanidad vegetal* pretende una regulación sistemática, para integrar dice las normas aprobadas desde la ley de plagas de 1908 y 1952, pero tiene como objeto «establecer la normativa básica y normas de coordinación en sanidad vegetal» (además de algunos aspectos de sanidad y comercio exterior), y ciertamente estas son los poderes que permite la sanidad. La DF 1ª repite el carácter básico de la ley, pero no se acaba de entender que toda la competencia derive del 149.1.16 CE, sin consideración al título de agricultura de las CCAA. Además, muchos preceptos no dejan espacio para el desarrollo legislativo sino solo para la ejecución de las CCAA.

Leyes que afectan a competencias autonómicas, principalmente de ejecución

La *Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de defensa de la competencia* tiene más interés por cuestión de principios y de técnica constitucional que por los efectos que pueda generar, aunque en

realidad el mérito principal correspondería al TC que en la STC 208/1999 consideró que la ley sectorial del Estado no respetaba la facultades ejecutivas de las CCAA y, pese a la dificultad de la delimitación de la competencia y su evidente conexión con las tendencias a la globalidad de los factores que restringen la competencia, decidió proteger el escaso poder que puede ser autonómico. Recordemos que la materia «defensa de la competencia» no figura como tal en el bloque de constitucionalidad, y tanto puede afectar a «comercio interior» que recogen algunos EEAA como a las competencias del Estado incluidas en 149.1.13 y 149.1.1^o, además de 139.1 CE, particularmente para las actividades que puedan alterar la libre competencia en el ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional. Tras estas consideraciones, la STC 208/1999 estimó que incluso en este ámbito la ejecución corresponde a las CCAA (la legislación al Estado, así como la coordinación y los mecanismos de colaboración y sanción), y en consecuencia declaró contrarios al bloque de constitucionalidad una serie de preceptos que ignoraban la ejecución de las CCAA. Pero, –segundo elemento destacado– no anuló tales preceptos sino que aplazó la nulidad hasta que el Estado regulara, por nueva ley, tanto aquellas potestades como los puntos de conexión que deben permitir un ejercicio adecuado de las competencias de ambas instancias. Una reflexión adicional, que se verá después, puede realizarse sobre la mayor o menor diligencia del Estado en la elaboración de la ley.

La Ley 39/2002 de transposición de directivas en materia de protección de los intereses consumidores y usuarios afecta a la regulación existente sobre cláusulas abusivas, contratos fuera de establecimientos mercantiles, viajes combinados, aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles, medicamentos, publicidad comparativa y engañosa y crédito al consumo, introduciendo en la normativa correspondiente la acción de cesación en defensa de intereses colectivos y de los intereses difusos de consumidores y usuarios, que permite obtener del Juez una sentencia que condene al demandado a cesar en las prácticas perjudiciales y a no reiterarlas en el futuro. En la mayoría de supuestos están legitimados (cambia un poco) el Instituto Nacional de Consumo, el órgano equivalente de la CA, el Ministerio Fiscal, las asociaciones de usuarios y consumidores, incluyendo las comunitarias que figuren en una lista *ad hoc*, aunque puede haber algunos más en determinados sectores.

En la ley 53/2002, de acompañamiento, aparecen dos cuestiones polémicas, la regulación de las televisiones locales, con el cambio de criterios sobre los municipios que tienen derecho a la instalación de una emisora, y las nuevas tasas de la administración de justicia, que vuelve a plantear la idoneidad de la distinción entre la función jurisdiccional y la administración de la administración de justicia.

Los principales reglamentos del Estado

Realizando una selección entre los principales reglamentos del Estado que afectan a las CCAA, puede intentarse una clasificación, a efectos meramente expositivos, que distinga los reglamentos que tienen carácter básico, los que formalizan trasposiciones de servicios del Estado a las CCAA, los que contienen formas de colaboración y los que realizan la transposición de normas comunitarias, aun-

que en realidad estos tipos no son excluyentes, porque algunos participan de varias características, por ejemplo, un solo reglamento puede transponer normas comunitarias, tener carácter básico y establecer formas de colaboración... Aparte, vale la pena señalar algunos que destacan por la importancia de sus contenidos, como por ejemplo, el nuevo plan de vivienda 2002-2005.

Los reglamentos de carácter básico

Son muy numerosos los reglamentos que tienen carácter básico, aunque no siempre corresponden a competencias de este carácter o, con más frecuencia, sólo una de las competencias en que se fundamentan son de este tipo. El RD 354/2002 contiene los principios relativos a la organización de controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal. Su elaboración se justifica en la necesidad de promover la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios de origen animal (149.1.13 y 16), y es difícil oponer una crítica frontal teniendo aún reciente la experiencia del mal de las vacas locas, pero se extiende excesivamente la competencia de sanidad, porque de hecho se llega a confundir con el control veterinario. Señala que para su elaboración han sido consultadas las CCAA, lo que seguramente ayuda a entender su falta de impugnación. El RD 1323/2002 aprueba normas básicas de ordenación de explotaciones porcinas (acudiendo a la competencia del art. 149.1.13 CE y otras conectadas).

El RD 1247/2002 regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria, para asegurar la asistencia sanitaria a las personas que se desplazan fuera de su CA o fuera del territorio español. La norma legal de habilitación se encuentra en la ley de acompañamiento del año pasado (Ley 21/2001, de medidas...) junto a otras reformas legales derivadas del pacto de financiación autonómica. El reglamento crea una serie de procedimientos y mecanismos de colaboración para compensar a las CCAA que presenten un saldo positivo de asistencia sanitaria prestada a personas desplazadas y asigna la cobertura de los gastos a cuenta del Fondo de Cohesión Sanitaria, y prevé una Comisión de seguimiento del Fondo en el Consejo Interterritorial.

El RD 329/2002 aprueba el Plan Nacional de Regadíos «Horizontes 2008», orientado especialmente a la modernización de las explotaciones, que contiene las inversiones en los Anejos. (149.1.13). El RD 1435/2002 fija las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes de baja tensión, que incluye las demás condiciones típicas de estos contratos; tiene carácter básico en virtud de los arts. 149.1.13 y 25, con remisión explícita al art. 3.1 de Ley 54/1997, del Sector Eléctrico. El RD 1201/2002 regula los sistemas de certificación para la producción integrada de productos agrícolas. Los organismos de certificación de las CCAA deben acreditarse ante el ENAC, de acuerdo con la presente norma. Se crea la Comisión Nacional de Producción Integrada, donde están representadas las CCAA. (149.1.13).

El RD 1441/2001, publicado BOE 14 de enero de 2002, aprueba el Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria, que reforma sus funciones y estructura: participa en la ordenación e intervención de los productos y mercados agrarios,

informa a la Comisión de la UE sobre la aplicación de los reglamentos agrícolas comunitarios, realiza el seguimiento y control de actuación de las CCAA en aplicación de normativa comunitaria y estatal y también el seguimiento de las sanciones que las CCAA deben imponer por incumplimiento de la reglamentación comunitaria. En el fondo crea un órgano que realiza una función parecida a la alta inspección en materia de agricultura, tanto a efectos de norma básica del Estado como de derecho comunitario.

El RD 967/2002 regula la composición y régimen de la Comisión Nacional de Protección Civil, que había sido definida por la Ley 2/1985 como parte de la organización básica en materia de dirección y coordinación. El RD 888/1986, varias veces reformado solo para adaptarse a los cambios producidos en la estructura gubernamental, lo define en su art. 1 como órgano interministerial que depende del Ministerio de Interior, para coordinar la administración del Estado con las CCAA, lo que dice poco a favor del respeto a las competencias autonómicas.

En varios reglamentos más destaca igualmente la creación de un órgano o un registro del Estado con funciones de información-coordinación como objetivo principal. El RD 1204/2002 regula el Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa; el pleno tendrá 19 vocales designados por los Consejeros autonómicos correspondientes. El RD 1282/2002 organiza el Registro Nacional de Universidades, regulando la relación con los Registros de CCAA.

Otros reglamentos tienen características particulares. El RD 1203/2002 establece el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones. El RD 1382/2002, que modifica el RD 605/1999, consiste en una regulación complementaria de los procesos electorales, estableciendo cuestiones administrativas y gratificaciones de los miembros de las mesas electorales. El RD 54/2002 modifica el RD 769/1987, sobre regulación de la Policía Judicial, para integrar a representantes de las policías autonómicas en la Comisión Nacional y las Comisiones provinciales de Coordinación de la Policía Judicial.

El RD 287/2002 desarrolla la ley 50/1999 sobre régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, estableciendo condiciones de las licencias y medidas de seguridad. En varias CCAA existen normas semejantes (Comunidad Valenciana, Galicia) y no se acaba de entender su régimen competencial. Un par de artículos se consideran básicos, por el 149.1.13 y 16 CE, pero la mayoría se justifica en la competencia de seguridad pública y policía del 149.1.29 CE, que si fuera una competencia sólida debería excluir la regulación autonómica. En la práctica, parece que estamos asistiendo a la aparición de competencias concurrentes perfectas (que no existen en el bloque de constitucionalidad), en que tanto intervienen el Estado como las CCAA.

Los Reales Decretos que realizan traspasos

Son pocos, comparados con años anteriores. No es el lugar de abordar la polémica existente entre el gobierno y varias CCAA sobre los traspasos pendientes, pero puede resultar útil reproducir el cuadro de los traspasos contemplados por

MATERIAS PENDIENTES DE TRASPASO

MATERIAS	CC.AA. artículo 143										CC.AA. artículo 151						
	ARG	AST	BAL	CAB	C-L	C-M	EXT	MAD	MUR	RIO	AND	CAN	CAN	GAC	NAV	VAL	P-V
Formación Profesional Ocupacional																	
Políticas activas del INEM																	
Medios Administración de Justicia																	
ISM - Asistencia sanitaria	●				●	●	●			●					●		
ISM - Servicios sociales	●				●	●	●			●					●		
ISM - Empleo y Formación	●				●	●	●			●					●		
Profesores de Religión																	
Maestros Instituciones Penitenciarias													●				
Encomienda FEGA																	
Buceo profesional																	●
Enseñanzas náutico-pesqueras	●				●	●	●	●		●					●		
Titulaciones mayores de pesca	●				●	●	●	●		●					●		●
Instal. Radiactivas 2ª y 3ª categorías																	
Ejecución Productos Farmacéuticos																	
Transporte marítimo	●				●	●	●	●		●	●				●		
Mediadores de Seguros				●					●								
Instituciones Penitenciarias	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●		●	

Traspasado

No se efectuó traspaso

● No procede traspaso

el MAP. Al margen estarían obviamente aquellos en los que no existe acuerdo sobre la titularidad de la competencia y los que son solicitados por algunas CCAA mediante Ley Orgánica del 150.2 CE, lo que ya indica que no es traspaso pendiente sino reivindicación de transferencia competencial, basada en el concepto de administración única o en otro semejante.

En todo caso este año se han aprobado algunos decretos que contienen traspasos en materia de Justicia como el RD 1429/2002 de traspaso de funciones y servicios a Madrid de medios personales y materiales al servicio de la administración de Justicia. Inicia el paquete de traspasos de Justicia a las CCAA del 143, y es sin duda el más importante, tanto en medios personales como financieros. El RD 289/2002 supone para Cataluña una ampliación de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia.

Los RRDD 528/2002 (Cataluña) y 1327/2002 (Asturias) contienen una determinación del coste de traspaso realizado anteriormente del profesorado de religión. El RD 288/2002 traspasa servicios a la CA de Madrid en ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual. El RD 1385/2002 contiene el traspaso a Castilla-La Mancha de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Los reglamentos que transponen normas comunitarias

El RD 1481/2001, que ha sido publicado el 29 de enero del 2002 regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos (Desarrollo Directiva 1999/31). Constituye legislación básica respecto a la regulación de residuos a través de su depósito en vertederos, con la necesidad de establecer los diferentes tipos de vertederos en función de las materias a recibir. También fija los procedimientos para su creación, ampliación, etc., así como la obligación de las entidades titulares de suscribir un seguro de responsabilidad civil por los daños que pueda causar el desarrollo de la actividad.

El RD 1381/2002, establece las instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques y residuos de carga. (Directiva 2000/59/CE). También obliga a los puertos gestionados por CCAA, fijando el régimen jurídico aplicable a las instalaciones portuarias así como el régimen sancionador. El RD 956/2002, que reforma el RD 2685/1976, aprueba las sustancias que pueden añadirse para fines de nutrición específicos en los preparados alimenticios destinados a una alimentación especial (dietéticos). (Directiva 2001/15/CE). El RD 1219/2002 que modifica el RD 1521/1984, contiene reglamentación técnico-sanitaria de los establecimientos y productos de la pesca y la acuicultura con destino al consumo humano. Se trata de normas de comercialización para conservas de atún y bonito, que autoriza la denominación de «atún claro» solo para determinadas especies y en ciertas condiciones. El RD 1322/2002, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común. (Reglamento 1259/1999 del Consejo). Se establecen las disposiciones aplicables a los regímenes de ayuda, en virtud del 149.1.13 CE. El RD 1324/2002 modifica el RD 1334/1999 sobre la norma general de etiquetado, presentación y

publicidad de los productos alimenticios. (Directiva 2000/13/CE sobre aproximación de legislaciones en la materia.

El nuevo plan de vivienda 2002-2005

El Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, llega en un momento particularmente necesario porque el enorme incremento del precio de las viviendas de compra, la escasez increíble de las viviendas de alquiler y en general la falta de vivienda a precios moderados es tal que los medios de comunicación se vienen haciendo eco durante los últimos tiempos de las dificultades de las clases populares para tener un techo digno y particularmente de los jóvenes para poder independizarse de las familias y crear nuevos núcleos familiares. Aunque según el dicho popular convertido ahora en principio, la situación siempre puede empeorar, parece que la política de vivienda esta atravesando los peores momentos desde hace varias décadas. Naturalmente un análisis de la situación tan negativa y de sus causas requeriría un tiempo y un espacio superior al que tenemos (un estudio breve e interesante se contiene en J. Subirats y R. Gallego, *Veinte años de autonomías en España*, Madrid, CIDS, 2002, pp. 228-235 y 272-277), que sigue las políticas realizadas desde la crisis de la política franquista, las reformas que dieron el protagonismo al mercado, a mediados de los ochenta, y la posterior recuperación de la importancia de los planes de vivienda, durante los años noventa. De hecho el plan actual viene a sustituir al aplicado entre 1998 y 2001 (RD 1186/1998), y a otros anteriores desde hace bastantes años.

El RD comienza, en su Preámbulo, por hacerse eco de la mala situación existente, lo que demuestra realmente su realidad (parque muy reducida de alquiler, incremento de precios de vivienda libre), y acepta expresamente el retroceso de la construcción de viviendas protegidas. Además, recuerda la distribución de competencias en la materia (aludiendo a la STC 152/1988 para legitimar la actuación estatal), para llamar a las CCAA a la participación en el plan y apunta los diferentes elementos que intervienen en esta compleja política social: «dada la asignación de competencias entre los diferentes niveles de administraciones públicas, el Estado carece de la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de sus planes de vivienda de forma autónoma. En efecto, son las Comunidades Autónomas las que ostentan en principio las competencias en materia de vivienda y disponen de los instrumentos para...llevar a efecto las políticas de vivienda. Otro tanto cabe decir por lo que se refiere a uno de los elementos esenciales para el desarrollo de cualquier política de vivienda, es decir, la política del suelo.»

La intervención del Estado se produce a través del impulso de la financiación sobre las actuaciones siguientes, que directa o indirectamente repercutirán en la disponibilidad de vivienda: la promoción de viviendas de nueva construcción sujetas a regímenes de protección pública (tanto para venta como alquiler); la promoción en cualquier modalidad de vivienda calificadas como de promoción pública, para cesión en arrendamiento; la adquisición de viviendas existentes (segunda mano, nueva construcción y rehabilitadas) por entidades sin ánimo de lucro para su cesión en régimen de arrendamiento; la rehabilitación de áreas urba-

nas en proceso de degradación, de edificios y de viviendas; y la urbanización del suelo para su inmediata edificación con destino a viviendas sujetas a regímenes de protección pública. También se incluye la disposición de aquellos alojamientos declarados protegidos y destinados a arrendamientos que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, dirigida a sectores específicos como jóvenes, tercera edad, inmigrantes y otros, siempre que respondan al criterio de la integración social de los colectivos. Igualmente pueden acogerse a la financiación cualificada las viviendas que constituyan experiencias piloto en orden al fomento de la vivienda sostenible, es decir construida con técnicas que signifiquen menor contaminación, ahorro energético y de agua y más adaptadas a las condiciones bioclimáticas de la zona en que se ubiquen. También se incluye la autoconstrucción y la rehabilitación de áreas rurales, de acuerdo con la normativa de las CCAA, si media convenio entre éstas y el Estado.

La financiación cualificada que se regula puede tener la forma de préstamo concedido por entidades de crédito públicas y privadas, en el ámbito de convenios que se prevén, y también de ayudas económicas directas (subsidiación de los préstamos, subvenciones, ayuda para el pago de entrada).

Las condiciones generales para acceder a la financiación cualificada incluyen que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente; no ser propietario de otra vivienda de protección, ni libre en la misma localidad; tener ingresos familiares inferiores a 5.5 veces el salario mínimo, o de menores proporciones en otros supuestos; no haber sido beneficiario de otro plan similar en los 10 años anteriores, salvo cambio de residencia; que la vivienda no supere el precio máximo de venta o renta que se fija y que tampoco exceda de la superficie que se determina.

Se regulan también las características de los préstamos (concedidos por entidades que hayan firmado el convenio, sin comisión, tipo de interés, etc.), la subsidiación de los préstamos, precios básicos y máximos de venta y renta, declaración de municipio singular, financiación para primer acceso a vivienda en propiedad; límites a la libre disposición de la vivienda; condiciones de los promotores; ingresos familiares de los adjudicatarios; También se prevé y regula la reserva de recursos no territorializados inicialmente entre las CCAA.

La intervención importante de las CCAA se produce especialmente en la firma del convenio con el Ministerio, en la declaración de interés de todas las actuaciones que se benefician del plan y en la tramitación y gestión del mismo. Además, sus normas sobre viviendas protegidas son el parámetro para la aplicación de los beneficios en algunas categorías, como las intermedias entre vivienda individual y residencia colectiva, las consideradas experiencia piloto de vivienda sostenible y las de áreas rurales. Les corresponde el reconocimiento del cumplimiento de las condiciones para que el Ministerio satisfaga las subvenciones y ayudas con cargo a los Presupuestos del Estado. En todo caso, corresponde a las CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla tramitar y resolver los expedientes de solicitud de ayudas económicas directas, así como gestionar el abono de las subvenciones.

Ya se ha indicado que una de las funciones importantes de las CCAA consiste en calificar como protegidas a las actuaciones para las que se reclama la financiación. Además, tienen otras funciones más fragmentarias: en el establecimiento

de las condiciones generales, las CCAA pueden establecer límites mínimos de ingresos familiares u otras condiciones (art. 3; los máximos fijados por el RD). El RD fija el precio básico de la vivienda y a partir de él, las CCAA fijan los precios máximos de venta y renta según las localidades comprendidas en su territorio, dentro de un cierto margen (art. 7); las CCAA realizan la propuesta de declaración de municipio singular; también certifican la existencia de una excepción a la libre disposición de viviendas.

El RD apenas menciona las funciones de gestión de las CCAA (de pasada se refiere a la aplicación de correcciones a los indicadores de ingresos familiares o la autorización de anticipos a los promotores), pero es evidente que ésta es la parte importante de la actuación autonómica. La otra, lógicamente, es la cofinanciación, en los términos que se acuerden en el convenio, del coste de promoción de viviendas en sus diversas modalidades, y en concreto de viviendas de promoción pública para arrendamiento (22.1) para familias con ingresos que no excedan 2,5 s.m. u otro límite inferior que establezca la CA, supuesto que introduce un límite adicional a la disponibilidad de las CCAA.

Todo el sistema del plan de viviendas descansa en un doble tipo de convenios; por una parte con las entidades de crédito, y por otra —única que contemplamos aquí— de convenios bilaterales entre el gobierno central y CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla, con validez para la duración del plan 2002-2005. El RD fija su contenido general: objetivos totales programados por las CCAA, es decir, actuación protegidas a financiar, en las diversas modalidades previstas; compromisos presupuestarios que asume cada administración; compromisos respectivos en la gestión del plan; mecanismos de seguimiento y control, como la previsión de formar Comisiones bilaterales y condiciones para el acceso a las reservas no territorializadas. Además, el Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo podrá convocar comisiones multilaterales de Directores generales autonómicos para el seguimiento del plan, en una especie de Conferencia Sectorial. Obviamente, el plan ha sido consultado con las CCAA y con los principales actores del sector, públicos y privados.

Algunas cuestiones para la reflexión

En un comentario anual no tienen demasiado cabida las reflexiones sobre constantes de la distribución competencias que se puede observar cada año, pero tampoco deben dejar de señalarse algunos puntos presentes en las normas del año. El término medio será limitar las observaciones a un breve apunte.

El plazo para la reforma de leyes del Estado exigidas por una Sentencia constitucional y de leyes autonómicas por modificación de la ley básica estatal. Ambas plazos, que se encuentran insertos en problemas muy distintos, resultan interrogantes que carecen de solución en nuestro ordenamiento y en cambio han recibido una cierta respuesta en las normas de este año, aunque esta circunstancia es el único ligamen entre los dos problemas.

El primero, como es sabido, constituye una queja frecuente de la doctrina al comprobar cómo algunas Sentencias constitucionales que llaman a la intervención del legislador para remediar la vulneración de la Constitución por una ley —en lo

que parece una solución correcta para evitar la conversión del Tribunal en legislador positivo— no reciben respuesta del Parlamento en un plazo prudente. Frente a la Constitución austriaca que otorga al Parlamento un plazo determinado para la modificación de la ley inconstitucional (sin ignorar las diferencias de la institución en ambos ordenamientos), la nuestra carece de respuesta expresa y tampoco se han formulado hasta el momento muchas alternativas concretas, más allá de las típicas llamadas a la prudencia. La *Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de defensa de la competencia*, tras aludir a la Sentencia constitucional que había aplazado la nulidad hasta que se aprobara la nueva ley, reclama el mérito de haber cumplido con el principio de lealtad constitucional al ser elaborada con prontitud. En realidad, la Sentencia lleva fecha de 11 de noviembre de 1999 y la aprobación de la ley se realizó el 21 de febrero de 2002, es decir unos 2 años y 2 meses. En Austria el plazo es de 18 meses y a menudo se incumple ¿Pueden ser los dos años un plazo que satisface el principio de lealtad constitucional? La apelación misma a este principio, realizada por la ley llama la atención y merece ser destacada.

El segundo problema sin respuesta es frecuente en nuestro ordenamiento —dada la importancia de las competencias que se distribuyen en leyes básicas del Estado y leyes de desarrollo (y ejecución) de las CCAA— cuando se modifica la ley básica del Estado y lógicamente deben adaptarse también las leyes autonómicas que son su desarrollo. De nuevo carecemos de un criterio claro sobre los límites y efectos del incumplimiento. Por eso llama la atención que la *Ley 44/2002, de medidas de reforma del sistema financiero*, en los preceptos dedicados a los Cajas de Ahorro (que tampoco son precisamente un modelo de técnica legislativa), da un plazo de 6 meses a las CCAA para cambiar sus leyes. Carente de una respuesta constitucional, como la existente en Austria, ¿puede considerarse una alternativa correcta que cada ley básica —para tomar en cuenta la dificultad y urgencia de sus reformas— incorpore un plazo concreto considerándolo una de las bases? ¿Puede utilizarse como analogía el plazo que incorporan las directivas comunitarias, caso por caso, para su transposición?

El recurso al 149.1.1 CE como si se tratara de un título competencial ordinario y la abundancia de reglamentos básicos. Aun sin haber realizado un recuento exacto, a medida que se leen las leyes de este año llama la atención la frecuencia del recurso al art. 149.1.1° CE como título competencial del Estado, entre otras, en la Ley Orgánica de Asociaciones, de Cualificación y Formación profesional, de Calidad de la Enseñanza, de sanciones para casos de encefalopatías, de la autonomía del paciente, de Fundaciones... Parece que el legislador, o mejor, el gobierno como autor de los correspondientes proyectos de ley, ha pensado sacar fruto del voto particular suscrito por varios magistrados en la STC 188/2001, que convertía esta competencia tan particular en un título horizontal y general, y utilizarlo realmente como una competencia más, solo que capaz de incidir potencialmente en casi todos los sectores. Sobre el significado general del voto particular ha puesto el dedo en la llaga un comentario del experto en el tema, José Tudela, «A vueltas con el artículo 149.1.1ª de la Constitución: un precepto para dos visiones del Estado», en *Estudios de Derecho Público Económico, Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, (Madrid, 2003, pp. 250 y ss.), pero la solución se antoja mucho más difícil.

Por otra parte, y siendo también frecuente, vuelve a llamar la atención el alto número de reglamentos que se autoproclaman básicos, en ocasiones con una habilitación legal previa, formalmente muy correcta, en otras estirando de su propia condición, pero en cualquier caso poniendo de relieve que la exigencia del elemento formal de las bases no es siquiera un freno a su abuso. Parece que todas las precauciones jurídicas posibles, adoptadas hasta el presente por el Tribunal Constitucional, son incapaces de limitar los excesos de la legislación básicas estatal, especialmente grave en los reglamentos, y que debemos abrir una reflexión sobre otras vías más eficaces, como sería la reforma del Senado.

Breves apuntes sobre técnica legislativa. En la *Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de defensa de la competencia*, el art. 4 remite a futuros convenios del Tribunal y del Servicio de Defensa de la Competencia con órganos de las CCAA para regular los procedimientos que sean competencia tanto del Estado como de las CCAA. ¿No sería mejor que lo hubiera hecho la propia ley? ¿Puede el convenio cumplir una especie de reserva de ley de manera que consideremos la existencia de una reserva de convenio para esos procedimientos? Exactamente la misma cuestión se plantea también en la *Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación*, tras fijar un procedimiento participado y formas de colaboración, remite al futuro acuerdo Estado-CCAA la fijación de formas de colaboración respecto a mecanismos para control del impacto ambiental (DA 1ª).

Ley 3/2002 que modifica la Ley 3/2000 de régimen jurídico de protección de obtenciones vegetales, se puso en marcha por iniciativa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias que, en sus funciones de evitar conflictos competenciales de acuerdo con la reforma de la LOTC (art. 33.2), recordó que el régimen de las obtenciones vegetales es igual al de la propiedad industrial y en él corresponde ciertas facultades ejecutivas a las CCAA en virtud de la STC sobre marcas de 1999. En virtud de tal doctrina, se procede a modificar más de 30 preceptos legales. Tal como lo explica la exposición de motivos, debería añadir –y añadimos– una felicitación a la Comisión bilateral, y especialmente a su parte canaria, que lógicamente planteó la cuestión.

La *LO 9/2002 que modifica Código Penal y Civil sobre sustracción de menores*, como ejemplo de pésima técnica legislativa, contiene varias adicionales absolutamente ajenas a la materia, en un ejemplo más de confusión entre el título y el contenido de las leyes. Una de ellas, que interesa para ejecución autonómica de legislación estatal, es Disposición Transitoria Unica, que suspende la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000 sobre Responsabilidad Penal de los Menores, en lo referente a infractores de edades comprendidas entre los 18 y 21 años, hasta el 1 de enero de 2007.