

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año no se ha producido ninguna reforma de los Estatutos de Autonomía. En cambio, al ser el último de la legislatura, se han aprobado muchas leyes, más de 60 ordinarias, como sucede normalmente al acabarse la legislatura, porque la mayoría parlamentaria acelera la aprobación de proyectos para evitar que decaigan por la disolución de las Cortes. Al terminar el año algunos medios de comunicación han elogiado este alto número de leyes, con enfoques simplistas sobre si se han batido o no el record de producción legislativa y sobre los ministerios que han sido más prolíficos. Aunque, en general, la buena realización de programas de gobierno requiere una actividad legislativa equivalente, la aprobación de muchas leyes, en sí misma, no indica nada y conviene relativizar semejantes «conquistas» porque cualquier valoración de la actividad legislativa debe ser mucho más cualitativa que cuantitativa. Entre leyes orgánicas destaca una nueva reforma de la ley de extranjería y un conjunto de leyes que contienen normas muy diversas dirigidas a dificultar las actividades de los miembros de grupos terroristas y sus apoyos políticos. En las leyes ordinarias, hay una cantidad notable de reformas e incluso nuevas regulaciones sectoriales, algunas de mucho interés por su contenido o por la forma en que concretan la competencia correspondiente. Pero al mismo tiempo la aprobación de algunas leyes se ha hecho con tantos defectos de forma y de fondo que conviene reflexionar brevemente sobre las amenazas de semejante legislación a la seguridad jurídica exigida por la Constitución.

Las leyes orgánicas

A primera vista, las leyes orgánicas recaen por definición sobre competencias del Estado, ya que deben aprobarlas las Cortes, pero eso no significa que las CCAA no tengan interés en las materias que regulan, en ocasiones porque las últimas son competentes en otras materias relacionadas con el mismo ámbito (acción exterior respecto a relaciones internacionales), en otras porque afecta aspectos de competencias autonómicas (educación en la porción autonómica) y en otras aún porque la aplicación de la ley orgánica puede tener efectos particulares en la población de una o más CCAA, aunque las instituciones carezcan de competencia en la materia.

El último supuesto se produce en varias reformas legislativas que tienen como objetivo la lucha contra el terrorismo y pasan por dificultar los medios que la legalidad dispone para el conjunto de los ciudadanos pero se niegan a quienes participan en bandas terroristas o las apoyan. Por supuesto, lo anterior no implica al País Vasco como tal ni a sus instituciones, pero es evidente que son

personas y familias vascas las más afectadas tanto por el terrorismo como por las medidas para su represión, como también es clara la oposición del gobierno autonómico a la política antiterrorista del Estado (aunque tiene escasas competencias en esta materia, más allá de la colaboración de la *Ertzaina*), de forma que no se puede ignorar la repercusión especial que tales normas tienen en el País Vasco. Con la tensión y el enfrentamiento existente entre el gobierno vasco y el central resulta difícil extraer alguna conclusión de la existencia de este interés autonómico, pero en otras circunstancias, cuando la norma estatal tiene efectos especialmente para una parte de la población que corresponde a una CA debería dar alguna vía de audiencia o participación a ésta.

Estos ámbitos están afectados por la LO 1/2003 para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, la LO 4/2003, complementaria de la Ley de prevención y blanqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la LO 6/1985 del Poder Judicial y la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, porque afecta a competencias de salas contencioso-administrativas de la Audiencia Nacional; la LO 5/2003 que modifica la LO 6/1985 del Poder Judicial, LO 1/1979 General Penitenciaria y la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial, para crear Juzgados centrales de vigilancia penitenciaria, que aseguren unos criterios únicos en el cumplimiento de las penas por los delitos que enjuicia la Audiencia Nacional; la LO 6/2003 que modifica la LO Penitenciaria en las condiciones de los presos al acceso a la enseñanza universitaria; y la LO 7/2003 de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, que supone la modificación de diferentes artículos del Código Penal, la LO del Poder Judicial y la Ley General Penitenciaria.

Una nueva dimensión se produce cuando la reforma normativa, al mismo tiempo que integra la lucha antiterrorista constituye parte de la legislación básica del Estado, que puede ser desarrollada legislativamente y aplicada por las CCAA, en parte al menos. A medio camino por tanto entre competencia exclusiva del Estado y legislación básica concurrente con las leyes autonómicas es la contenida en la LO 1/2003 para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, que modifica el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y otra media docena más de leyes tan importantes como las reguladoras de los partidos políticos, el régimen electoral y el régimen local; se ha elaborado en virtud del art. 149.1.18 CE y será analizada con mayor detalle en el comentario dedicado al derecho local, igual que la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local.

En otro ámbito muy distinto, aunque también relacionado con tribunales se encuentra la Ley Orgánica 19/2003 de modificación de la LO del Poder Judicial. Se legitima en el pacto por la Justicia firmado por el PP y el PSOE en el 2001, y reforma en profundidad la oficina judicial, introduce cambios en las Audiencias provinciales, y modifica el sistema de ingreso y ascenso en la carrera judicial. Por otra parte, se generaliza la segunda instancia penal, que constituía una deficiencia de la democracia española detectada ya hace muchos años por el Tribunal Constitucional español pero cuya falta de resolución había conducido a la denuncia del sistema penal español por las Naciones Unidas en los últimos

años. Aparentemente estas reformas sobre la administración de justicia no afectan a las CCAA, que solo tienen competencias, como mucho, en la llamada «administración de la administración de justicia», pero comienza a abrirse paso la opinión de que este campo precisa enfoques nuevos porque no es razonable la interpretación que deja casi toda la administración de justicia fuera del sistema autonómico; la inclusión de algunos puntos de reforma en el programa del gobierno tripartido catalán revela hasta que punto es preciso madurar el debate sobre la dimensión autonómica de la organización de la justicia.

Otro de los supuesto en que las leyes orgánicas interesan a las CCAA viene representado por la ley de extranjería porque sus efectos (el crecimiento del número de extranjeros residentes) repercuten inmediatamente en competencias propias de las CCAA como educación, sanidad, servicios sociales, etc. y porque la ley estatal configura órganos que integran, mejor o peor (y no es indiferente) a las propias instituciones autonómicas. Así puede verse en la enésima reforma de la materia en los últimos años realizada por la *Ley Orgánica 14/2003 de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000; de la ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la ley 3/1991, de Competencia Desleal.*

La LO 14/2003 se estructura en 5 artículos de extensión muy diversa y que se ordenan por las distintas leyes que reforma, citadas en el título. Así, junto al primero que supone numerosas reformas –más de 40 preceptos– de la Ley Orgánica 4/2000, la propiamente ley de extranjería, se reforman algunos aspectos del padrón contenidos en la LBRL y se introduce una nueva disposición adicional en la Ley 30/1992, además de una modificación de la Ley 3/1991 de competencia desleal, para los empresarios que contraten irregulares (las sanciones a estos empresarios han sido incrementadas por la ley de acompañamiento, aprobada un mes después). La ley, aunque se refiere sistemáticamente a los extranjeros extracomunitarios, se dirige esencialmente a las personas que han venido a España en busca de trabajo y sus familias, es decir, a los inmigrantes. La nueva ley introduce reformas restrictivas importantes en el visado, la reagrupación familiar, las vías de regularización individual, las infracciones y la gestión de los permisos, pero todos estos aspectos constituyen sin duda competencia estatal aunque tienen repercusión importante sobre las competencias autonómicas y por tanto afectan al interés de las CCAA.

Más directo es aún el cambio de carácter del Consejo Superior de Políticas de la Inmigración, que hasta ahora aparecía como un órgano de colaboración próximo a las conferencias sectoriales, que la doctrina del TC ha considerado especialmente necesarias cuando una de las instancias posee la competencia (Estado-extranjería) pero la otra detenta competencias íntimamente conectadas con el ejercicio de la primera (CCAA: educación, sanidad, servicios sociales... de los extranjeros). Esta parecía ser la intención que dio nacimiento al Consejo Superior de Políticas de la inmigración puesto que tanto la LO 4/2000 como su reforma por la LO 8/2000 decían que tal órgano «establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social

y laboral de los inmigrantes...» y esto se reafirma a la vista del Real Decreto 344/2001, 4 de abril, de desarrollo en cuyo Preámbulo se le consideraba expresamente «órgano de diálogo y participación del conjunto de las administraciones» basándose justamente en que las CCAA y los Ayuntamientos tienen competencia en importantes servicios sociales que afectan a la integración social. En cambio la reforma introducida por la LO 14/2003 ha reformulado las funciones del Consejo al decir que «elaborará un informe anual sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes donde podrá efectuar recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento de las políticas en estos ámbitos...»

El resto del artículo continúa igual, salvo en la concreción de su composición que se califica ahora como «tripartita y equilibrada» del Estado, las CCAA y los municipios, remitiendo su concreción al reglamento (ya antes era tripartita). Pero al margen de este detalle, el cambio en las funciones parece indicar una modificación de su naturaleza que ahora se aproxima mucho más a un órgano consultivo del gobierno central, del tipo del Consejo Económico y Social, aunque salvando todas las distancias.

Pero la norma que ha creado mayores problemas es la nueva DA 7ª LBRL que permite el acceso de la Policía a los datos de los extranjeros existentes en el Padrón de los municipios. Esta nueva norma plantea al menos tres tipos de problemas serios. En primer lugar, junto con lo dispuesto en preceptos anteriores –caducidad de las inscripciones de extranjeros en el Padrón municipal a los dos años, comunicación de datos entre diferentes centros administrativos, etc– constituye una delimitación muy distinta de los derechos de los extranjeros y de los nacionales respecto a la protección de datos, que no posee justificación en general (otra cosa sería en supuestos determinados), y se une a otras normas de la ley que introducen una distinción casi general entre la posición de los extranjeros extracomunitarios y los nacionales respecto a la administración.

El segundo problema consiste en la posibilidad de que la policía llegue a conocer el domicilio de los inmigrantes en situación irregular a través del padrón. Este aspecto inesperado del padrón produce una limitación o al menos un efecto disuasorio importante en el ejercicio de los derechos de los inmigrantes, de manera muy directa en el derecho a la salud, porque la propia LO vincula el acceso a las prestaciones sanitarias a la inscripción en el padrón, y de manera indirecta en el derecho a la educación (porque los centros públicos pueden exigir el empadronamiento para la asignación de centro que se realiza respecto al domicilio) o al acceso a prestaciones sociales, que también pueden requerir empadronamiento para evitar que personas domiciliadas fuera del municipio o de las CCAA accedan a ellos.

El tercer problema estriba en que el acceso de la policía al padrón en las condiciones que establece la ley, aun siendo individual, puede significar la vulneración del derecho fundamental basado en el art 18.4 CE a la protección de datos, que es un derecho que corresponde plenamente a los extranjeros. Para llegar a esta conclusión, que sería muy grave, es preciso tener presente que si bien el art. 18.4 CE se refiere literalmente a la limitación de la informática para la protección de la intimidad y otros derechos, la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerado –igual que en otros países– que tal norma incluye un derecho

fundamental autónomo a la protección de los datos personales, tanto frente a las administraciones como a los particulares (conocido como autodeterminación informativa, libertad informática o protección de datos), que no opera en virtud de la protección de la intimidad u otros derechos sino con un contenido propio para la protección de todos los datos personales que puedan figurar en bases de datos, incluso sobre aquellos datos que puedan ser de carácter público (y por tanto no caen bajo la protección de la intimidad).

Una nota esencial de este derecho estriba en el consentimiento del afectado para la cesión de datos y su posterior manipulación. Cuando la cesión se produce entre administraciones públicas, faltando el consentimiento del interesado por definición, existe una serie de condiciones que resultan entonces esenciales, para compensar la falta de consentimiento, y entre ellas figuran dos importantes: que la cesión sea permitida por una norma de rango adecuado (en nuestro caso, ley orgánica puesto que se trata de un derecho fundamental) y que respete el llamado principio de cualidad o finalidad del registro, en cuanto parte de la reserva de ley (de contenido), de manera que la ley que autoriza la cesión no incorpore una finalidad distinta y limitadora de derechos respecto a la norma que creó el registro y regía cuando el ciudadano aceptó la inscripción de sus datos, o cuando se creó el registro. Esta doctrina ha sido construida progresivamente por el Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 292/2000, siguiendo las teorías avanzadas por otros tribunales constitucionales europeos.

Aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional al caso, parece claro que el Padrón constituye un registro de datos paradigmático para la aplicación de la finalidad citada puesto que se trata de un fichero prácticamente universal, regulado en la LBRL con fines conectados con la democracia local, que obliga a proporcionar los datos a todos los residentes en el municipio y proporciona la vecindad, sirviendo para acreditar la residencia, además de servir de base para el ejercicio de otros derechos, como la elaboración del censo electoral y, por tanto del derecho de voto.

La diferencia de finalidad esta relativamente clara para la actividad general de la policía que solo puede crear ficheros propios en relación con las finalidades que le atribuye la ley de su creación, y en cambio la cesión de datos de ciudadanos extraídos de ficheros generales solo es legítima cuando se refiere a datos que resultan necesarios para «la prevención de un peligro real, para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales» (22.2 LOPD), de manera que aún siendo importante la averiguación de las personas que están en situación irregular por carecer de permiso de residencia no constituye en absoluto una situación de peligro real, para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, únicos supuestos en que podría permitirse una cesión de datos de ficheros que tienen finalidades distintas.

Leyes ordinarias

Seguramente una de las leyes con mayor trascendencia sobre la población, paralela a las reformas educativas del año pasado, es la *Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*, que a diferencia de aquellas resulta res-

petuosa con las competencias autonómicas y alcanzó la aceptación de todas las fuerzas parlamentarias. De entrada, la exposición de motivos se inicia con el reconocimiento a los progresos realizados por la anterior Ley General de Sanidad de 1986 y se valora positivamente la universalización del servicio y la descentralización alcanzada. Esta actitud constituye un rasgo elemental de continuidad de la legislación pero no es reconocido como tal cuando las reformas provienen de gobiernos de signo político distinto. Ciertamente los cambios introducidos por ese proceso de reforma general, más la culminación de los trasposos a todas las CCAA y la reforma de la financiación sanitaria, ambas en el 2001, así como los avances tecnológicos y los propios cambios en la sociedad aconsejaban una reforma como la emprendida.

La ley actual se aplicará en un sistema sanitario plenamente descentralizado a todas las CCAA y lógicamente requiere una mayor atención a las relaciones entre la administración central y las autonómicas (dedica el título X), que se plantea de forma distinta en los diferentes ámbitos que regula, por las diferencias de las seis áreas (prestaciones del sistema nacional, farmacia, investigación, etc.) y porque en realidad se trata en ocasiones de competencias diferentes (sanidad, productos farmacéuticos, investigación) aunque no se acabe de explicitar en la ley. Además se potencian órganos especializados (como la Agencia de Evaluación Tecnológica, la Agencia de Medicamentos, etc.) en los que participan las CCAA.

El órgano básico de relaciones, como hasta ahora, es el Consejo Interterritorial del sistema nacional de Salud, integrado por representantes del gobierno central y de las CCAA y que en la ley avanza en algún punto de complejidad, aunque sin llegar a resolver los problemas de fondo de la coordinación autonómica. La composición continúa paritaria, la presidencia es para el Ministro y la vicepresidencia para un Consejero autonómico y se prevé la aprobación de un Reglamento y la existencia de una Secretaría, así como algunos órganos especializados del Consejo, tanto material como funcionalmente. Según muchas opiniones, y los propios informes anuales del MAP (el último del 2002, pp. 35-37), el Consejo Interterritorial es uno de los órganos y conferencias de relación que mejor funcionan, pero su valoración requiere tomar en cuenta la extensión y complejidad del ámbito que abarca, desde las listas de espera al marketing de los laboratorios pasando por la nueva financiación. Por eso, aun tratándose de una de las regulaciones más serias del ordenamiento continúa presentando deficiencias, no tanto en sí misma como por el marco general en que se inscribe. Baste señalar como tras la lista larguísima de funciones que se le atribuyen se añade que sus opiniones (siguen siendo consultivas en todos los casos) se adoptarán siempre por consenso (art.73), lo que implica gran ambigüedad y puede resultar paralizante.

También la Alta Inspección (art. 76) se configura de manera respetuosa con la autonomía. Su carácter se centra en el seguimiento de la adecuación entre las normas y la actuación general de las CCAA, separando su función de la inspección hospitalaria propiamente dicha que corresponde a las CCAA. Así la Alta Inspección tiene como objetivo la verificación del cumplimiento de las competencias estatales, la supervisión de la corrección de los planes y programas auto-

nómicos, la evaluación del cumplimiento de las normas y de los problemas estructurales y la verificación de la existencia de participación e inexistencia de discriminación. También es respetuosa la relación con las CCAA porque si los funcionarios estatales observan defectos deben advertirlos a los responsables autonómicos a través de la Delegación del Gobierno, y si persistieran el Ministerio debe dirigir un requerimiento al Consejero autonómico, a partir de lo cual lógicamente entrarían las vías generales del conflicto. La cuestión pendiente es si este sistema puede ser eficaz y en la práctica funcionará o no. A su vez la Alta Inspección puede establecer relaciones de coordinación y cooperación con las inspecciones de la sanidad autonómica.

La Ley 9/2003 que establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente permite dos reflexiones de distinto alcance, la primera sobre su contenido, y la segunda sobre su ubicación competencial, que a su vez da pie a una idea más amplia, sobre la solución que se da en el ordenamiento a una competencia nueva, puesto que el régimen jurídico de los organismos modificados genéticamente constituye un ejemplo paradigmático de competencia nueva.

Comparada con la normativa de la Unión Europea la ley recoge solo las líneas más generales (la transposición completa sería realizada por el reglamento publicado a principios del 2004), pudiéndose resumir el sistema de competencias señalando que al Estado corresponde autorizar la comercialización, en ocasiones con la propia UE, mientras que a las CCAA corresponde la autorización de las otras dos fases previas, la confinada (en laboratorios o plantas industriales) y la liberación voluntaria (ensayo al natural para evaluar el efecto sobre medio ambiente), aunque también en estas fases interviene el Estado cuando afectan a su investigación propia (149.1.16 CE) y cuando se trata de certificación de plantas. Se configura la Comisión Nacional de Bioseguridad como órgano consultivo, que emite informes con carácter preceptivo, tanto para las decisiones estatales como para las autonómicas, aspecto que ha sido criticado desde algunas posiciones por la interferencia que significa para la decisión de la administración autonómica, pero que tiene una difícil solución si no se quiere multiplicar por 17 los órganos de este tipo (lo ideal sería integrar a los representantes de las CCAA en un mismo órgano).

Junto a las referencias realizadas a la investigación, la ley se apoya en las competencias estatales de sanidad, productos farmacéuticos y medio ambiente, principalmente. Sin embargo podría plantearse –al menos en el plano meramente teórico– la idoneidad de estos títulos (que son bastantes razonables) puesto que se trata de una competencia nueva, es decir, no prevista por la Constitución ni los Estatutos, porque en 1978 no existía la realidad hoy regulada, y que por tanto debiera someterse a la cláusula residual del artículo 149.3 CE, lo que significaría la competencia exclusiva del Estado. Hay que decir claramente que la solución de la ley es preferible, pero ello conduce a una interpretación diferente de la cláusula residual.

Hasta ahora se había entendido que las competencias no asumidas por los Estatutos de autonomía correspondían en exclusiva al Estado y esto sucedía tanto cuando pudiendo hacerlo el Estatuto no recogía una materia como com-

petencia autonómica como en los supuestos en que aparecía una nueva competencia (materialmente hablando) porque al no figurar –por definición– en los Estatutos de autonomía correspondía al Estado. Esto solución se contraponía, a menudo, a la técnica federal (americana, pero también alemana) que atribuye la competencia residual a los Estados.

Pese a la teoría, existía la intuición de que la cláusula residual para competencias nuevas no operaba porque las leyes y la propia jurisprudencia constitucional tendían a incluir la competencia nueva en los títulos competenciales más próximos; pero tampoco era fácil afirmar con rotundidad esta línea, puesto que los pocos años transcurridos dificultaban referirse a competencias nuevas. La regulación de los organismos, plantas y animales modificados genéticamente es probablemente el supuesto más claro de competencia nueva. La propia Exposición de Motivos de la ley se refiere a la novedad de la materia («vacío legal», dice) pero es fácil observar que la primeras normas comunitarias son de 1990 (se multiplican las reformas comunitarias a partir de entonces) y la primera ley española de 1994. Parece bastante claro que se trata de una materia nueva, aunque tenga conexiones con la sanidad, los medicamentos y la investigación. Pero la ley en vez de operar como tal, extiende estos títulos próximos hasta cubrir la nueva materia, que parece como legislación del Estado y ejecución de las CCAA, pero compartida con el Estado (e incluso con la UE) en ciertas autorizaciones. Determinado el reparto de éstas, le sigue el control de las infracciones y sanciones y se crea un registro central, dependiente de medio ambiente, en que se volcarán los autonómicos sobre la bases de la obligación clara de comunicación mutua (DF 2ª).

La Ley 45/2003, modifica la Ley 35/88, sobre *técnicas de reproducción asistida*. La legislación anterior era mucho más liberal que la vigente (respecto de la mujer sola, el número de embriones a fabricar, etc.) pero contenía varios puntos ambiguos, especialmente sobre el destino de los embriones (podían dedicarse a la investigación o destruirse al cabo de cinco años) pero no resolvía cómo, de manera que se fueron acumulando (hasta decenas de miles) los embriones congelados en muy distintas situaciones y sin destino determinado. La Comisión Nacional de Transplantes gestiona el uso de los embriones sobrantes y su entrega a los investigadores. Los títulos competenciales de la ley estatal son la sanidad y la investigación y se dice que ha prescindido del recurso al 149.1.1º CE porque el embrión no es titular de derechos, lo que implica una exótica teoría de este precepto, como se verá enseguida.

La Ley 13/2003 *reguladora del contrato de concesión de obras públicas* pretende convertirse en un marco regulador que fomente la financiación y la gestión privada de las infraestructuras públicas, mediante el recurso a la técnica así denominada, que se inserta en el Decreto legislativo 2/2000, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas y, más concretamente, en un nuevo título V dentro de la regulación de los diferentes tipos de contratos administrativos. Se funda en 149.1.18 y tiene carácter básico. Tras la aprobación de esta ley la financiación y la construcción de las obras públicas se podrá llevar a cabo por los métodos tradicionales del contrato administrativo de obras con financiación de una o más administraciones

públicas, por el contrato de abono total del precio, con financiación previa del contratista y pago aplazado por parte de la Administración, o bien por el nuevo sistema que introduce esta ley, el contrato de concesión de obras públicas, que consiste en la construcción y explotación de una obra pública en régimen de concesión, en la cual se confiere el protagonismo principal, bajo la tutela y control de la Administración, a la iniciativa y al capital privados. En esta opción se incluye la modalidad del contrato de concesión que incorpora la obligación adicional para el concesionario de construir una obra u obras diferenciadas de la que es objeto de concesión, pero vinculadas a ella.

La *Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas* realiza una completa reforma de la Ley del Patrimonio del Estado, que estaba vigente desde 1964 en sus rasgos fundamentales. Su justificación principal es, como se dice en la exposición de motivos, la aprobación de un texto legal único y completo que dé una respuesta global a los problemas que hoy en día plantea el patrimonio de las administraciones públicas, poniendo fin a una importante dispersión normativa. Pero además la ley establece el marco general del régimen patrimonial de todas las administraciones públicas, apoyándose en los títulos competenciales contenidos en los arts. 149.1.18 CE y 149.1.8 CE (legislación civil). También se hace referencia a la legislación procesal (arte. 149.1.6 CE), a la legislación de expropiación forzosa (arte. 149.1.18 CE) y al régimen económico de la Seguridad Social (149.1.17 CE) para fundamentar la aplicación general de otros preceptos de la ley. Aunque estos títulos competenciales permiten la intervención estatal sin que pueda hablarse de una invasión de las competencias, hay que tener en cuenta la potestad de autoorganización administrativa teniendo en cuenta que en algunos casos el contenido de las bases puede resultar demasiado concreto. Pero la novedad mayor se encuentra en su enfoque global, por su impacto sobre las competencias autonómicas, en la medida en que entre sus objetivos figura expresamente «la identificación de las normas que configuran el régimen patrimonial de todas las administraciones públicas», así como la finalidad de establecer los «principios que han de informar las relaciones entre las diferentes administraciones públicas en materia patrimonial». La ley puede ser positiva al eliminar la inseguridad jurídica que hasta ahora generaba la necesidad de extraer por vía interpretativa las bases de la legislación estatal sobre el patrimonio. En ausencia de una referencia explícita al patrimonio de las administraciones públicas en la lista de competencias estatales del arte. 149.1 CE, y descartado que el arte. 132 CE constituya una norma delimitadora de competencias.

La *Ley 37/2003, del Ruido*, se ampara en 6 títulos competenciales, aunque principalmente afecta a la contaminación acústica, y transpone la directiva 2002/49/CE conocida como del «ruido ambiental». La ley entiende como contaminación acústica la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones que, con independencia del emisor, implique molestia riesgo o daño para las personas y para el desarrollo de sus actividades o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente. Se pretende dotar de un esquema básico estatal a la normativa dispersa sobre el ruido en preceptos autonómicos y locales, ya que en varias CCAA existen leyes de protección contra la contaminación acústica. La ley establece una clasificación de áreas acústicas en atención al uso predominante del suelo (residencial, industrial, etc.) que determinen las CCAA, quedando en

la competencia del gobierno central, mediante reglamento, la aprobación de los criterios para la delimitación de los distintos tipos de áreas acústicas. La ley también establece el sistema general de medición de los índices acústicos y el sistema de aprobación, por las administraciones competentes, de los mapas de ruido resultantes en cada área. Queda excluida de la aplicación de la ley la contaminación acústica que produzcan las actividades domésticas habituales, las militares y las laborales.

La *Ley 24/2003, de la Viña y del Vino* establece la ordenación básica del sector, así como su promoción de acuerdo con el marco comunitario, apoyándose en el 149.1.13 C.E. Regula las condiciones del origen y calidad, la protección de las denominaciones y el régimen sancionador. Crea el Consejo español de vitivinicultura, adscrito al Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, como órgano consultivo, con representantes de la administración estatal y autonómicas y de organizaciones económicas y sociales del sector.

La *Ley 23/2003 de Garantías en la Venta de bienes de consumo* transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 1999/44/CE, de 25 de mayo, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, añadiendo escasas medidas adicionales de protección a los consumidores, aunque la directiva se dirigía a establecer un nivel mínimo uniforme de protección de los consumidores, introduciendo una serie de cláusulas que no pueden ser exceptuadas. Teniendo en cuenta el carácter restrictivo con que la jurisprudencia constitucional ha interpretado las competencias autonómicas en el ámbito de la protección de los consumidores, la ley se encuentra dentro del campo competencial del Estado. Pueden existir problemas en el art. 11 porque se prevé una regulación sobre el idioma en que se tienen que formalizar las garantías comerciales que no tiene en cuenta el principio del pluralismo lingüístico del Estado español.

La *Ley 38/2003, General de Subvenciones*, establece el régimen jurídico común en la relación subvencional, a partir de la convicción de que un mecanismo tan importante en el Estado social tenía apenas la previsión de unos pocos preceptos de la Ley General Presupuestaria. Con este enfoque se entiende que comience por realizar una definición de las subvenciones desde el doble plano económico (gasto público) y administrativo (actividad de fomento y relación público-privado) para deducir respectivamente su subordinación a los criterios de la estabilidad presupuestaria y de la transparencia y eficacia administrativas. Lógicamente la ley continúa caracterizando la figura de las subvenciones respecto a otras próximas y estableciendo los principios y requisitos de su concesión, los procedimientos y las formas de control. Se fundamenta en los artículos 149.1.13, 14 y 18 CE y declara básicos buena parte de sus preceptos, quedando el resto para su aplicación a la administración del Estado y de las Corporaciones locales, aunque en este caso a partir de su desarrollo por las CCAA, como parece decir con escasa claridad la Disposición Final primera de la ley. Pero la DF siguiente es bien significativa del escaso respeto que la legislación estatal profesa al carácter formal de la legislación básica, tal como fue fijada por el TC, porque establece que las normas que en desarrollo de esta ley apruebe la administración general del Estado tenderán carácter básico cuando constituyan

el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la Disposición Final Primera.

La *Ley 31/2003, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos*, se fundamenta en la competencia estatal del. 149.1.23 CE y es en buena parte una ley básica, que incorpora normativa comunitaria y, según su exposición de motivos, corrige vacíos jurídicos sobre la forma de mantener a los animales en los zoológicos. Cabría preguntarse en este caso lisa y llanamente por la necesidad de una ley del Estado en este ámbito.

La *Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*, viene a sustituir una regulación general preconstitucional, adaptándola a la normativa sanitaria del Estado autonómico y se dicta fundamentalmente al amparo del art. 149.1. 18, aunque también se ampara en los apartados 7 y 16 para algunos preceptos. Regula las bases de la relación funcionarial del personal estatutario de los servicios de salud de las CCAA o de los centros sanitarios del Estado. Establece la clasificación del personal estatutario, su planificación y ordenación, los derechos y deberes, la provisión de plazas, la movilidad y el sistema de infracciones entre otras cuestiones. La *Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias*, regula los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas en cuanto ejercicio por cuenta propia o ajena.

La *Ley 58/2003 General Tributaria*, tiene gran interés por su contenido, pero también presenta alguna especialidad competencial porque el sistema tributario en el Estado autonómico no solo preside la actividad impositiva de la administración central, cuyos resultados repercutirán a su vez en las CCAA, sino que el Estado regula además de sus tributos el marco general del sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CCAA, de acuerdo con la doctrina del TC en las STC 116/94 y 192/2000. Por ello, aunque la ley se fundamenta en los apartados 8, 14 y 18 del 149.1 CE, y así es para alguno de sus apartados como los derechos de los contribuyentes que asume de la Ley 1/1998, la parte nuclear podría ser considerada como una ley competencial, es decir, de aquél tipo muy particular en que la competencia se atribuye a una ley estatal por el bloque de constitucionalidad.

Durante el año también se han aprobado, lógicamente, leyes que se inscriben mayoritariamente en las *competencias exclusivas del Estado*, existiendo únicamente un interés genérico de las CCAA en estos casos. La ley 59/2003, de firma electrónica, que incorpora novedades respecto al Real Decreto 14/1999 para dinamizar los ámbitos donde es necesaria; cambia toda la técnica jurídica e introduce el DNI electrónico. Ley 60/2003 de arbitraje, supletoria para los arbitrajes previstos en otras leyes, sigue el modelo de NNUU de compromiso entre la tradición continental y la anglosajona para facilitar la difusión en distintas áreas económicas. La ley 32/2003 que reforma la Ley General de Telecomunicaciones, como competencia exclusiva del Estado por el 149.1.21 CE, para adaptarse a nuevas directivas comunitarias; además, liberaliza y refuerza a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

La «ley de acompañamiento», oficialmente denominada *Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social*, aparte de modificar numerosos

impuestos y afectar el régimen económico-fiscal canario (que se aluden en el apartado de normas tributarias), también reforma el Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de Seguridad Social, la Ley de infracciones y sanciones del orden social y la ley de asociaciones. En el ámbito social varias de las leyes citadas son modificadas como consecuencia de la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, que traspone la directiva 2000/78/CE del Consejo relativa a un marco general para la igualdad de trato en el trabajo. Entre otras medidas concretas, se invierte la carga de la prueba en los procesos en que aparezcan indicios fundamentados de discriminación. Después se dirá algo sobre los problemas de incorporar estas reformas en la ley de acompañamiento.

En materia de aguas, el art. 129 de la ley de acompañamiento modifica el Decreto Legislativo 1/2001 que aprobó el Texto Refundido de la Ley de aguas y traspone al Derecho español la Directiva marco de aguas (2000/60/CE), con la singularidad de que la transposición se incorporó vía enmiendas en el trámite de discusión del Senado. Entre los preceptos modificados y desde la perspectiva de las CCAA, destaca la inclusión del concepto de «demarcación hidrográfica» como unidad de gestión, integrado por el tradicional de «cuencas hidrográficas», más los del «aguas de transición» y «aguas costeras» (una franja de una milla).

Para coordinar los distintas competencias que se proyectan sobre ese espacio se crea el Comité de Autoridades competentes (nuevo artículo 36 bis), en el que participan representantes de la Administración del Estado, las CCAA y los entes locales. Según la opinión del profesor Fanlo, la transposición de la Directiva supondrá un cambio radical en los planteamientos tradicionales de gestión del agua.

También en el ámbito administrativo modifica la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, para extender sus normas a las sociedades de derecho privado, sin carácter mercantil ni industrial, que son financiadas mayoritariamente por Administraciones públicas), la Ley sobre Tránsito, Circulación de vehículos de motor y seguridad vial (RD Legislativo 339/1990), así como otras que afectan a las leyes de función pública y de funcionarios civiles del Estado y la de haciendas locales. Por otra parte, el art. 126 modifica diversos preceptos de Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna, que afectan entre otras cosas a los Parques Nacionales, y se redefine las normas de la ley que tienen carácter básico. También el art. 127 modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto ambiental variando los preceptos que tienen naturaleza básica.

La Ley 43/2003 de Montes contiene una posible disminución de las competencias de las CCAA muy particular, puesta de relieve por la perspicacia del profesor López Ramón. La ley se refiere continuamente al «órgano forestal» no como mero uso lingüístico, equivalente a órgano competente de carácter indiferente, sino como instancia con una serie de competencias y funciones bastante definidas, al menos frente a otros órganos administrativos. Así le corresponde dar informes previos (arts 16.5 y 39), muchos de ellos con carácter vin-

culante, al exigirse que sea favorable (ej. art.15.2 y 4); presentar propuestas para la toma de decisiones (ej. 16.3 y 4); y se le atribuyen diversas competencias de gestión (art. 21.2, 23.3,31.6,etc.) e incluso ciertas competencias reguladoras en alguna materias (ej. 36.3, 40.2). ¿desde cuando la ley del Estado posee un interés tan marcado por las funciones de un órgano concreto de las administraciones autonómicas, que por supuesto excede sus competencias? Si se observa su posición, contrapuesta a los sectores agrícola y ambiental de las propias CCAA no es muy difícil imaginar que tras tanta preocupación se encuentren los intereses corporativos de los técnicos forestales.

Existen varias *leyes que se fundamentan en el 149.1.1º CE* y es bien sabido que este precepto contiene una de las competencias más polémicas por el peligro de extensión horizontal de la competencias, a la vez que es uno de los menos claros en la jurisprudencia del TC. Seguramente este aspecto ha propiciado que en los últimos años el gobierno y la mayoría parlamentaria estén recurriendo a esta cláusula de forma abusiva. Por ello conviene detenerse en alguna de las leyes que la invocan de forma importante.

La *Ley 10/2003 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes*, aprobada para estimular la competencia y conseguir una mejor asignación de los recursos, se fundamenta en los artículos 149.1.13, 18, 20 y 21, y alega también como título competencial el contenido en el art. 149.1.1 CE, con una referencia adicional al art. 33 CE, que lógicamente debe entenderse dirigida a la propiedad inmobiliaria. Esta ley contiene una loa expresa a la liberalización como causa y motor de la prosperidad, y pretende incidir en varios agentes económicos para estimular la competencia y disminuir los precios, concretamente en tres sectores del Ministerio de Fomento: el inmobiliario, mediante la reforma de la Ley del Suelo de 1998 (corrigiendo la rigidez del mercado a través de cambios en las calificaciones del suelo urbanizable y no urbanizable) y del reglamento que afecta a los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, de 1969; los transportes, con reformas en la Ley de Transportes Terrestres de 1987, para recortar la duración de las concesiones de servicios regulares de viajeros por carretera; y los puertos, para suprimir las restricciones al suministro de productos petrolíferos mediante la reforma de la Ley de Puertos del Estado de 1992.

La *Ley 39/2003, del Sector Ferroviario*, regula las infraestructuras ferroviarias y la prestación de servicios de transporte de viajeros, así como otros adicionales, que separándose más de aquellos se vuelven hacia su privatización. Hasta ahora el sector estaba regulado por la normativa sobre transporte terrestre, matizada por la jurisprudencia constitucional, y la nueva ley posee una pretensión de reforma general, que se revela en los 6 meses de *vacatio* que se prevé. Como títulos competenciales, acude a los arts. 149.13, 14, 21 y 24 y además al 149.1.1 CE, que no se acaba de entender. Su DA 9ª define las líneas que integran la Red Ferroviaria de Interés General como ámbito material de la competencia estatal.

La *Ley 40/2003 de Protección a las Familias Numerosas* se presenta directamente como desarrollo del 39 CE y así establece la definición, acreditación y régimen jurídico de las familias numerosas, recogiendo beneficios de muy diver-

so género. No es despreciable la atención con que regula las nuevas situaciones generadas por las familias monoparentales, reconstruidas, etc. así como la incidencia de otros factores (existencia de hijos con minusvalías, renta) en la percepción de los beneficios que se atribuyen a las familias numerosas.

Pero la base competencial resulta problemática, teniendo en cuenta que atribuye toda la regulación al Estado salvo la expedición del título acreditativo, que se reconoce a las CCAA ¿de donde deriva una distribución tan singular? Dificilmente del derecho civil (149.1.7); tampoco parece la seguridad social, aunque ambos se afirman por la ley, y quizás por eso se alega el 149.1.1 CE, dado que las ayudas a estas familias podrían considerarse bases de la igualdad de los derechos, entendida como una cierta igualación de oportunidades a las familias numerosas. Si se admite este razonamiento debe aceptarse que cualquier factor que favorezca la igualación social es susceptible de ampararse en este título competencial. En realidad estamos ante una institución de protección social específica, que no aparece como tal en las competencias del Estado fijadas por la Constitución, como tampoco en los listados de los Estatutos, y mas bien parece corresponder a las CCAA, aunque seguramente sería preferible la distinción entre éstas y el Estado según el tipo de beneficio que se concede.

La *Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* acude también al 149.1.1 CE tras buscar fundamento en el art. 149.1.6 CE. Pretende garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con un grado de minusvalía superior al 33% y se aprueba haciendo efectivos los artículos 9.2 y 14 de la Constitución que proclaman los principios de igualdad real y formal respectivamente, preceptos que establecen obligaciones para todos los poderes públicos, estatales o autonómicos. Por eso mismo, parece que la intervención del Estado en virtud del artículo 149.1.1 CE debiera justificarse en la persistencia de desigualdades que las CCAA no pueden remediar. De lo contrario, se aceptaría que el Estado puede intervenir siempre que existan objetivos de igualdad social (o sea, siempre) y restringiría excesivamente la competencia autonómica exclusiva en materia de asistencia social.

Parece más correcto tener en cuenta, además, que las posiciones jurídicas fundamentales que garantizan la igualdad ya quedan establecidas en las directivas comunitarias existentes y éstas deben ser traspuestas al derecho interno por el ente competente, es decir, las comunidades autónomas en cuanto competentes en materia d'asistencia social. Lo contrario, la transposición de la directivas comunitarias por el Estado produce un efecto recentralizador en una materia dónde existe un considerable despliegue legislativo autonómico, más cuando el establecimiento por el Estado del tipo de medidas contra la discriminación y de acción positiva es muy detallado y no deja margen de regulación a las comunidades autónomas. En el mismo sentido, la previsión de la disposición final cuarta referida a un «plan nacional de accesibilidad» merecería ser sustituida por una previsión de cooperación voluntaria entre el Estado y las comunidades autónomas atendido el reparto competencial que se deriva del bloque de la constitucionalidad.

La *Ley 56/2003 de empleo* persigue incrementar la eficiencia del funciona-

miento del mercado de trabajo en la línea del pleno empleo. Desde la perspectiva autonómica, los objetivos se centran en asegurar la cooperación y coordinación entre las administraciones y para ello se crea el Sistema nacional de empleo, considerado como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover la política de empleo. Por tanto, se integra por el Servicio público de empleo estatal y por los autonómicos y sus órganos son la Conferencia sectorial de asuntos laborales y el Consejo general del sistema nacional de empleo, el programa anual de trabajo del sistema nacional de empleo y el sistema de información de los servicios públicos de empleo. También alude al art. 149.1.1 CE sin que se entienda qué aporta, como no sea de nuevo que la ley va dirigida principalmente a sectores socialmente débiles y ello se entienda que afecta a las bases de la igualdad... como antes en las familias numerosas.

Parece cada vez más necesario determinar con claridad el sentido del título competencial del 149.1.1 CE, y algunas hipótesis formuladas durante estos años se pueden descartar. No puede explicarse como un título horizontal (al estilo del 149.1.13 CE) porque dado su carácter general invadiría todas las demás competencias; tampoco puede verse orientado a la igualdad social, porque también sería invasor de casi todos los ámbitos de la legislación, ya que en la mayoría existen objetivos de carácter social, que puedan tener en cuenta los mandatos del 14 y del 9.2 CE como decía la ley examinada antes. No vale la explicación de contener habilitación para la regulación de los derechos fundamentales, porque la propia ley orgánica ya lo indica, diferenciándose del resto de reservas de ley, que ciertamente no pueden confundirse con títulos competenciales, como ha dicho el TC; pero incluso el propio tribunal ha admitido ya que el art. 81 CE supone un título competencial específico.

Descartadas las opciones anteriores, y por supuesto la confusión con la competencias concurrentes (legislación básica del Estado), y sin espacio ni oportunidad para entrar en un tratamiento general (porque el profesor Barnés le dedica un artículo monográfico este mismo año), parece que se refuerza la hipótesis de reservar esta competencia especial del Estado (diferente a todas las demás del 149.1 CE) para hacer frente a las desigualdades que la distribución general de competencias no es capaz de resolver, permitiéndole intervenir con un efecto parecido a la prevalencia o la *preemption*. Pero para respetar la distribución competencial se requiere una intervención muy sectorial y justificada en la impotencia de las CCAA para obtener la igualdad, así como su limitación a los aspectos o condiciones básicas. Esta tesis, que expuse hace ya algunos años, tendría la virtud de reducir la aplicación del 149.1.1 CE a supuestos parciales y muy específicos, donde realmente este en juego la igualdad de los españoles al margen de la CA en que viven (que es un valor muy extendido), porque de continuar como hasta ahora, la única salida razonable es la supresión de la cláusula por carecer de sentido unívoco y dar a pie a todo tipo de invasión del Estado en competencias autonómicas. Las leyes citadas lo demuestran sobradamente.

Reglamentos

Cada vez se consolida más la tendencia de la mayor parte de los reglamentos gubernamentales del Estado a encuadrarse en cuatro o cinco títulos competenciales, correspondiendo un pequeño número residual a todas las demás competencias. Este año es un buen ejemplo, que permite ordenar la mayoría de los reglamentos en torno a las competencias contenidas en los arts. 149.1.13 CE, de ordenación general de la economía, 149.1.16 CE de sanidad, 149.1.23 CE, de medio ambiente, así como en bastantes casos la combinación de más de unos de esos títulos en el mismo reglamento. Una consecuencia inmediata de la afirmación anterior debe subrayar que por tanto la mayoría de los reglamentos incide en competencias básicas del Estado, ámbito que en principio debería estar ausente de reglamentos estatales, de acuerdo con la teoría formal de las bases enunciada por el TC desde hace 15 años.

Competencias basadas en 149.1.13 C.

Una parte importante de ellas, a su vez, responden sin duda al ámbito de fomento. El RD 326/2003, que modifica otro de 2001, es normativa básica de fomento en las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación de los productos agrarios, silvícola y de la alimentación. El RD 327/2003 regula los organismos pagadores de FEOGA-garantía. Junto a las subvenciones a menudo se incluyen regulaciones de los operadores de sectores económicos. El RD 177/2003 regula las organizaciones de operadores del sector oleícola. La autorización corresponde a las CCAA si su ámbito no excede el correspondiente territorio y pertenece al Estado en caso contrario. El RD 428/2003 establece la normativa básica de las subvenciones destinadas al fomento de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera. En realidad este se dicta al amparo del 149.1.13 y 16 CE, y establece que la autoridad competente para la tramitación, resolución y pago de las subvenciones será el órgano competente de las CCAA en que radique el domicilio de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera. El RD 547/2003, que modifica el RD 1789/1997, establece ayudas a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Tras la justificación de la competencia, la norma se justifica en la necesidad de adaptar la normativa a los criterios de simplificación administrativa y protección de datos personales.

La mayoría de reglamentos anteriores presentan debilidades desde el punto de vista competencial, si se aplican las teorías constitucionales de las subvenciones, en cambio presentan una mayor adecuación a la idea de ordenación general de la economía el RD 373/2003, medidas urgentes en el sector vitivinícola, que pretende la reestructuración de viñedos poco rentables, y sigue normas comunitarias. Se crea un comité técnico para la promoción del vino, con CCAA y representantes del sector, para asesorar. Informado por la Conferencia Sectorial de Agricultura, el RD 289/2003 sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción y el RD 1501/2003 que establece el Programa nacional de control de las plagas de langosta y otros ortópteros, que se declara de interés público.

Aun dentro de los pocos títulos competenciales que agrupan la mayoría de los reglamentos cabría configurar determinadas subcategorías y sin duda una de las que se integran en el 149.1.13 CE sería el *etiquetado* y otras determinaciones de garantía del contenido de los productos. Así, por ejemplo, el RD 1380/2002 (publicado en BOE del 2003), de identificación de los productos de la pesca, la acuicultura y del marisqueo congelados y ultracongelados, regula la información que debe incluirse en el etiquetado, presentación y publicidad. El RD 208/2003 aprueba el Reglamento técnico de control y certificación de plantas de vivero de vid, adaptando normas comunitarias.

Una nueva categoría que este año recoge pocas regulaciones pero en ocasiones es más amplia viene formada por las *denominaciones de origen* y otras figuras próximas. El RD 1126/2003 establecen reglas para la utilización de indicación geográfica de «vino de la tierra» que las CCAA deben comunicar al Ministerio cuando lo otorguen.

Pero quizás la categoría más voluminosa corresponde a las *normas de calidad o reglamentaciones técnico-sanitarias de los alimentos*. El RD 144/2003, que modifica uno anterior de 2001, aprueba la norma de calidad para el jamón ibérico, paleta ibérica y caña de lomo ibérico elaborados en España. Son bastantes las normas reglamentarias que se fundamentan conjuntamente en los títulos de los arts. 149.1. 13 y 16 CE. (Vuelve a llamar la atención la función del 149.1.1 CE). Así el RD 179/2003 que aprueba normas de calidad para el yogur. El RD 214/2003 establece los requisitos para la determinación de los niveles de dioxinas y de policlorobifenilos (PCB) similares a las dioxinas en los piensos. En el Anexo incluye los métodos de toma de muestras para el control oficial. Como éste, muchos de los reglamentos, además, transponen normativa europea.

En otros casos incorporar métodos de análisis obligatorios, en ocasiones, de acuerdo con normativa comunitaria. Así el RD 290/2003 establece los métodos de muestreo para el control de residuos de plaguicidas en los productos de origen vegetal y animal. El RD 254/2003 que modifica anterior de 2002, regula la circulación y utilización de materias primas para la alimentación animal y la circulación de piensos compuestos. El RD 328/2003 contiene el Plan Sanitario Avícola para todo el territorio nacional, lo cual justifica una norma básica que contemple todas las fases de la creación y funcionamiento de las explotaciones avícolas. Es expresamente norma básica, a pesar de la falta de ley previa, o quizás por eso, y explica que ha sido consultado a las CCAA. En algunos casos los reglamentos *basados en las competencias recogidas en los arts. 149.1.13 se superponen a los fundados en el 149.1.23 CE*. Así resulta en el RD 1383/2002 sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, que regula la recogida y descontaminación, para mejorar la protección ambiental.

En los últimos años han aumentado notablemente los *reglamentos basados en 149.1.16 CE*, bien como título competencial único o relacionado con los dos títulos recién citados. En ocasiones desarrollan aspectos claramente sanitarios, como el RD 62/2003, que modifica uno anterior de 1985, regulando la hemodonación y los bancos de sangre. Establece la composición y funcionamiento del comité científico para la seguridad transfusional, que propondrá las directrices a nivel estatal. Son 7 vocales que nombra el Ministro. Aunque si el subsec-

tor ha de ser exclusivo incluso en la gestión, no se ve por qué ese comité científico no podría tener representación autonómica. También el RD 605/2003 que establece medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud entra de pleno en la materia sanidad. Este podría ser un supuesto de igualdad de las condiciones básicas del 149.1.1 CE, si como parece alegar la Exposición de Motivos del Real Decreto dada la descentralización del servicio falla la igualdad general que deben tener las prestaciones; pero no se enfoca así, y pese a referirse incluso a la igualdad del 9.2 CE, no se alude en cambio a la competencia estatal del 149.1.1 CE. Establece criterios, indicadores y requisitos mínimos, básicos y comunes, a fin de alcanzar un nivel equivalente. El RD 427/2003 contiene las bases del programa de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky. El RD 120/2003 regula requisitos para experiencia con fines reproductivos de fecundación de ovocitos previamente congelados, relacionados con las técnicas de reproducción humana asistida. Todos estos subsectores corresponde claramente a la sanidad, si bien puede dudarse a veces sobre la solidez del título competencial para la regulación reglamentaria del Estado, en un competencia concurrente en la que corresponde al Estado solo la legislación básica.

Pero en muchas otras ocasiones el título competencial deriva de las consecuencias eventuales que la materia pueda tener en la salud humana, siendo en sí mismo una materia diferente. Así el RD 118/2003 aprueba la lista de sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos y se regulan determinadas condiciones de ensayo. El RD 149/2003 establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Fija las condiciones del agua y de sus instalaciones desde la captación hasta el suministro, para garantizar salubridad, calidad y limpieza, a fin de proteger la salud. El RD 293/2003 trata la utilización de determinados derivados apoxídicos en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos y productos alimenticios.

Otros muchos incorporan métodos obligatorios de control o análisis de alimentos, que constituye sin duda una preocupación importante de la población, pero que objetivamente no es sanidad. En todo caso, en los últimos años este tipo de medidas van configurando competencias, o subcompetencias, propias, y valdría la pena comenzar a analizarlas como tal. Un aspecto sin duda importante de este análisis es tener detrás, como sucede en la mayoría de las ocasiones, una directiva europea que cubre casi toda la materia. El RD 294/2003, que establece métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido de ocratoxina A en cereales y uvas pasas. El RD 604/2003 establece los métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial de las dioxinas y la determinación de policrobifeniles (PCB) similares a las dioxinas en los productos alimenticios. Casi todos adaptan, además, normativa comunitaria. El RD 256/2003 fija los métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido máximo de plomo, cadmio, mercurio y 3-monoclopropano-1,2-diol en los productos alimenticios. En el anexo se regulan los métodos. El RD 905/2003 modifica la disposición transitoria única del RD 175/2001 que aprueba las normas de correcta elaboración y control de calidad de fórmulas magistrales y preparados oficiales. Amplía el plazo para la adaptación a las pre-

visiones contenidas en el RD del 2001. El RD 906/2003 es relativo al etiquetado de los productos alimenticios que contienen quinina o cafeína, e incorpora también una directiva comunitaria.

Otro subgrupo, muy próximo a los efectos de la alimentación es el que deriva a su vez del control de la alimentación animal, en cuanto puede repercutir en la salud humana. Ciertamente las experiencias de las vacas locas, hace bien pocos años o la gripe de los pollos, en estas mismas fechas, son muy preocupantes para la salud humana, y como tales enfermedades nadie duda de su inserción en la sanidad, pero ello no debe impedir la reflexión sobre la ampliación de la competencia sanitaria a costa de otras materias, como sería la veterinaria, que seguramente formaría parte de la ganadería, siendo por tanto competencia exclusiva autonómica. Además a partir de casos tan graves como los citados aparecen normas de necesidad más dudosa. Un supuesto tradicional contempla el RD 546/2003 que establece disposiciones específicas de lucha contra la peste porcina africana, fundándose en el art.149.16 CE. El RD 1047/2003 modifica otro de 1996 que contenía los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales. Basado en 149.16 modifica el régimen de vacunaciones y de movimientos de animales.

El RD 1376/2003 establece condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor. Se apoya en 149.1.16 CE y adapta la normativa a las directrices comunitarias. El RD 465/2003 se refiere directamente a las sustancias indeseables en la alimentación animal. Se funda en las normas contenidas en el art. 149.1. 10, 13, 15, 16 CE. En algunos supuestos se trata más o menos directamente de alimentación animal que afecta la salud de la personas, con lo que objetivamente no sólo estaríamos ante ganadería sino también ante agricultura, otra competencia en teoría exclusiva de las CCAA.

Para abordar esta nueva problemática de ampliación de la competencia sanidad (legislación básica del Estado) cuando objetivamente se trata de agricultura o ganadería (competencias autonómicas), el profesor Tomás Quintana propone un enfoque razonable, la distinción entre la lucha contra las enfermedades de los animales que aún estando vinculadas a la sanidad animal son transmisibles al hombre (antropozoonosis) y la lucha contra las enfermedades de los animales que no son transmisibles al hombre (epizootias). En el primer caso, la extensión del título de la sanidad sería aceptable y en el segundo no. Probablemente este es el punto de partida, pero habría que añadir dos consideraciones más, que entre las primeras se produzca el peligro de una transmisión a los hombres (el componente de riesgo sobre la salud humana sería el desencadenante del cambio competencial), y segundo, que la intervención del Estado se realice de forma cooperativa con las CCAA, como se hizo fundamentalmente en el caso de las vacas locas, que seguramente debería tomarse como modelo (con alguna corrección).

Los reglamentos basados en las competencias de los arts. 149.1.16 y 23 CE (medio ambiente y salud de las personas) abarcan también varios reglamentos, como los aprobados por el RD 99/2003 que modifica el reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de subs-

tancias peligrosas (traslada parcialmente una directiva); el RD 117/2003 sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de solventes en determinadas actividades; y el RD 255/2003 que aprueba el reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, incorporando parcialmente directivas europeas. En la misma categoría se inscribe el RD 653/2003 sobre la incineración de residuos.

Sobre los productos farmacéuticos, el RD 1328/2003, que modifica uno anterior de 1997, establece los márgenes correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano, que es uno de los temas polémicos de la competencia farmacéutica, por los intereses en presencia. Se justifica en 149.16 CE, para adaptar la materia a las nuevas necesidades. También en el mismo título se mueve el RD 725/2003 que desarrolla aspectos de la Ley 25/1990 del Medicamento, modificando puntualmente la normativa anterior en relación con los almacenes de mayoristas.

Los reglamentos en materia de Educación también suelen arrastrar polémica, pero este año aun son más numerosos y más polémicos porque desarrollan en buena medida las leyes de reforma del año pasado. Así es posible casi limitarse a enumerarlos porque buena parte de los problemas competenciales se apuntaron en el Informe anterior y se tratan también en el artículo monográfico que se publica este año sobre la legislación básica.

El RD 828/2003 por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar contiene los elementos que deben observar las instituciones que atienden a niños de esta etapa (hasta 3 años), igual que el RD 829/2003 establece las enseñanzas comunes de la Educación Infantil (de 3 a 6 años), y el RD 830/2003 se refiere a la educación primaria (de 6 a 12 años), con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación y horarios de las enseñanzas correspondientes, así como el RD 831/2003 establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria (de 12 a 16 años). El RD 832/2003 contiene la ordenación general y las enseñanzas comunes del bachillerato, que comprende dos cursos académicos.

El RD 827/2003 establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecido por la LO 10/2002 de Calidad de la Educación, que tendrá un ámbito temporal de 5 años, incluyéndose el detalle de su aplicación. El RD 943/2003 regula las condiciones para flexibilizar la duración de los diversos niveles y etapas del sistema educativo para los alumnos superdotados intelectualmente. El RD 944/2003 establece la estructura de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la LO 10/2002, de Calidad de la Educación. Respecto a esta enseñanza, regula el acceso a las escuelas, las pruebas y certificación y el profesorado.

Otras materias más diversas se contienen en el RD 743/2003 que regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, fijando unos criterios básicos para valorar la madurez e idoneidad de los candidatos y para seguir y superar los estudios; el RD 1326 aprueba el Estatuto del becario de investigación, incluyendo un registro de becas dependiente de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el régimen de seguridad social de los

becarios. Se basa en los arts. 149.1.9,15 y 17 CE. El RD 1504/2003 aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Universitaria, que es a la vez órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, integrado por responsables de esta enseñanza en los ejecutivos autonómicos y miembros de la comunidad académica nombrados por el gobierno central y las Cortes. Esta, como todos estos órganos, presidido por el Ministro correspondiente.

El RD 1537/2003 establece los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general. Además de 149.1.30 CE, también se refiere al 149.1.1 CE, seguramente para reforzar su legitimidad. El RD 1538/2003 establece las especialidades básicas de inspección educativa, y también acude al 149.1.1 CE.

Naturalmente otros muchos reglamentos gubernamentales abordan las *otras competencias*. Próxima a la último, aunque se incluye técnicamente en la laboral esta el RD 1046/2003 de formación profesional continua, en parte para adaptar la normativa a las SSTC de 25 abril y 17 octubre de 2002.

El RD 945/2003 regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Prevé que CCAA con competencias ejecutarán las acciones previstas y se basa en 149.1.7 CE, pero podría buscar su fundamento también en otros títulos. El RD 1048/2003 sobre ordenación del sector pesquero y ayudas estructurales. Se apoya en los arts. 149.1.13 y 19 CE. El RD 945/2003 regula para el año 2003 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales dificultades.

En materia de aguas, el Real Decreto 606/2003 modifica el R.D. 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. La justificación de la reforma reside en la necesidad de adecuar el Reglamento a las reformas introducidas en 1999 en la Ley de Aguas. Especial relevancia tiene el nuevo régimen de autorizaciones de vertidos indirectos (a las redes de alcantarillado y a ciertos elementos del dominio público hidráulico), que ahora se atribuyen a las CCAA o a los entes locales (art. 245 modificado).

El RD 1042/2003 modifica otro anterior de 2002 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 y se crean los municipios singulares de grupo a efectos de la adquisición protegida de viviendas. Trata de ayudar a adquirentes de viviendas libres en segunda o posterior transmisión, cuando sea la única alternativa viable de alojamiento.

El RD 1295/2003 aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores. Las CCAA ejercerán las funciones de ejecución. Por último, el RD 1748/2003, se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas a 1 de enero de 2003, con efectos de 31 de diciembre de 2003.

Son muy numerosas las *normas que establecen registros* del Estado, a menudo con la obligación de sus equivalentes autonómicos de volcar en aquellos la información que posean. Solo como muestra, se puede citar un listado escueto

de este año (quizás con alguna ausencia) que se limite a dar el número de la norma y el objeto.

El RD 281/2003 aprueba el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual. El Registro es único para todo el territorio y esta integrado por el registro central y los registros territoriales, creados y gestionados por las CCAA.

El RD 372/2003 Registro de establecimientos de gallinas ponedoras.

El RD 378/2003 regula Registro de Defensa de la Competencias.

El RD 724/2003 se regulan las organizaciones de productores de la pesca y de la acuicultura y sus asociaciones. En virtud del 149.1.15 CE, establece que las asociaciones se han de inscribir y que las CCAA deben comunicar al Ministerio las resoluciones favorables al reconocimiento de las organizaciones.

El RD 1128/2003 del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El RD 1277/2003 establece las bases de la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Además del procedimiento de autorización establece una clasificación y crea un Registro general de centros, servicios y establecimientos sanitarios, dependiente del Ministerio, que se nutrirá con la información de las CCAA.

El RD 1497/2003 aprueba el reglamento del Registro nacional de asociaciones, así como el procedimiento de inscripción y sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, fijando las que deberán inscribirse (que actúen en el territorio de dos o más CCAA). Se funda en 149.1.1 CE, lo que constituye una prueba más de la dinámica de extensión sin límite de este título.

También bastantes leyes prevén, con mayor o menor detalle la creación de registros, este año por ejemplo las leyes 9 (transgénicos) 20 (diseño) 44 (personal sanitario) 55 (personal estatutario de salud). La Ley 20/2003 de protección Jurídica del Diseño Industrial, fundamentada en el 149.1.9 CE, crea un Registro de diseño que tendrá carácter único en todo el territorio nacional y corresponderá a la Oficina Española de Patentes y Marcas, sin perjuicio de la competencia de las CCAA en materia de ejecución de la legislación de propiedad industrial.

Puestos a incluir el máximo de normas en alguna categoría, puede aún citarse las *normas del Estado que afectan a una o unas pocas CCAA*. A menudo se trata de leyes o reglamentos que se inscriben en los ámbitos de los denominados hechos diferenciales. Así la Ley 25/2003 aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y apunta que la reforma viene estimulada por dos causas, la articulación del principio de corresponsabilidad fiscal en el ámbito de las CCAA de régimen común y la creación del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, ambas en la dinámica de ampliación de la autonomía tributaria. A su vez la LO 10/2003, aprobada con el carácter de complementaria a la anterior Ley 25/2003, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (realmente para adaptar a nueva legislación de estabilidad presupuestaria).

Aunque tienen un objetivo mucho más amplio, hay que tomar en cuenta a la Ley 11/2003 reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea. A partir de los objetivos de seguridad común, de la cumbre de Tampere, especialmente, y del acuerdo para avanzar en el ámbito de Justicia, se piensa en la creación de equipos conjuntos de investigación, pero esta ley española se anticipa a la aprobación de la norma europea. Contiene una regulación de bastante detalle, pero a CCAA solo dedica la Disposición Adicional Tercera, señalando que las CCAA con competencias en policía se les podrá informar de la creación de equipos conjuntos en el seno de las Juntas de seguridad cuando pueda tener interés para su actividad.

Decretos de ampliación de traspasos o de nuevos traspasos

Continúa el goteo de traspasos, la mayoría de ampliación de medios en servicios que ya fueron transferidos a las demás CCAA hace años, y en otras ocasiones de servicios que habían sido traspasados a la mayoría de CCAA, pero no a todas.

El RD 329/2003 amplía los medios materiales y económicos a Cataluña realizados por un decreto de traspasos de 1990 para la administración de justicia.

El RD 430/2003 realiza un traspaso de funciones y servicios a la CA de Extremadura en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

El RD 431/2003 realiza el traspaso de los profesores de educación general básica de Instituciones Penitenciarias a la CA Extremadura, en ampliación del efectuado en 1999, en materia de enseñanza no universitaria.

El RD 468/2003 traspasa a la Región de Murcia la gestión que realiza el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito de trabajo, empleo y formación.

El RD 467/2003 realiza el mismo traspaso del INE para Andalucía.

El RD 601/2003 traspasa funciones y servicios a la CA de Madrid en materia de gestión del Impuesto sobre el Patrimonio y de los Tributos sobre el Juego.

El RD 602/2003 sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por el RD 1685/1997 en la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

También el RD 1510/2003 amplía los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a Castilla y León por el RD 2/2000 en la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía (FEGA).

El RD 603/ 2003 sobre ampliación de los servicios y actividades traspasados a la Comunidad de Madrid por el RD 2060/1985 en materia de sanidad (servicios sanitarios del Instituto de Salud Carlos III).

En la misma materia de sanidad, el RD 1511/2003 traspasa a la CA de Castilla y León los medios personales adscritos al Hospital Militar de Burgos.

El RD 1509/2003 amplía los medios económicos de la Seguridad Social tras-pasados a Castilla y León por el RD 149/1999 en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Una reflexión sobre la proliferación normativa y otros problemas: entre la mala técnica legislativa y la inseguridad jurídica

En un año como este, de gran producción legislativa, se observan con mayor claridad los perjuicios de la marea legislativa que domina el Estado actual. En general las reflexiones sobre los excesos normativos se producen en foros académicos pero casi al acabar el año el insigne jurista y profesor Aurelio Menéndez realizaba una llamada a la atención de la opinión pública sobre los peligros de la proliferación legislativa (ABC 17 noviembre), en una línea próxima a la marcada antes por el profesor García de Enterría. Para ambos la enorme multiplicación normativa, y algunos defectos que suelen acompañarla, amenaza la seguridad jurídica de los ciudadanos, que es condición imprescindible del Derecho. La justicia de cada norma puede ser mayor o menor, pero en todo caso debe garantizarse la seguridad jurídica, para mantener una convivencia ordenada y evitar la arbitrariedad, y en esta perspectiva el crecimiento enorme de las legislaciones no ayuda a la convivencia sino que se convierte en un obstáculo.

Con esta idea, hay que plantearse los métodos para que el sistema jurídico mantenga estabilidad, claridad y coherencia, además del resto de condiciones clásicas, como la publicidad. Solo así podrá afirmarse el respeto a la seguridad jurídica que exige la propia Constitución. En esta línea, convendría estudiar y seguir los esfuerzos que se realizan en otros países para mantener la certeza del derecho y facilitar el conocimiento de las normas, como las «especiales técnicas de codificación sistemática» de los Estados Unidos o la llamada «segunda codificación» francesa.

Uno de los factores más amenazadores del fenómeno son las «leyes-ómnibus» y la concreción más descarada sin duda es la llamada «ley de acompañamiento» que un año más presenta sus mastodónticas formas, en esta ocasión con más de cien artículos que afectan a varias decenas de leyes. Pero el ejemplo del Estado ha cundido entre las CCAA y la mayoría aprueba leyes de acompañamiento paralelas, con los mismos caracteres e inconvenientes que la ley estatal. La técnica como tal fue impugnada hace varios años ante el TC y sería bueno contar con una Sentencia que, cuanto antes, elimine sus peores aristas. Pero no será ocioso recordar su contribución a la inseguridad jurídica, especialmente cuanto se tratan conjuntamente la ley del Estado y la docena larga de leyes autonómicas.

Partimos de la constante necesidad de introducir reformas en las leyes, y también de la urgencia que deben experimentar los Ministros, Consejeros y otros responsables políticos para realizar rápidamente esas reformas. Pero ello ninguno de los dos elementos debe conducir a saltarse las condiciones y garantías del ordenamiento. Por otra parte, alguna de estas reformas tan urgentes debían ser precipitadas porque han sido reformadas pocos meses después. En todo caso las principales objeciones estriban en su carácter abigarrado e inno-

minado, el procedimiento legislativo preferente que utiliza y la debilidad técnica, en parte producto de la precipitación.

El primer carácter y más llamativo consiste en la yuxtaposición de materias totalmente distintas, ejemplo paradigmático de cajón de sastre, y tratamiento contrario a la claridad y sistemática que se exige tradicionalmente a las leyes modélicas, a los códigos. Puede aceptarse que una ley sea más deficiente o que otra contenga una ordenación defectuosa, pero parece difícil aceptar un amontonamiento de todo tipo de mandatos carentes de sistemática más allá de la referencia al año de su aprobación. Estos tiene dos dimensiones, una de los juristas y aplicadores del derechos que ven seriamente dificultada su labor de localizar la norma adecuada al caso ¿Alguien sería capaz de recordar las características de las sucesivas leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social de 2000, 2001, 2002, etc.? Otra dimensión afecta a los propios legisladores, porque la elaboración de las normas fuera del contexto legislativo correspondiente contiene un peligro de incoherencia, juntamente por realizarse sin tener presente el contexto en que operarán. En ocasiones puede resultar difícil evitar el peligro, pero no puede ser que lo contrario se convierta en regla.

El carácter innominado de las normas contenidas en la ley de acompañamiento supone un plus de ignorancia, porque el título de las leyes orienta a los juristas –y más ampliamente a la población culta– sobre su contenido aproximado. Pero la denominación de medidas fiscales, administrativas y del orden social es tan oscura y neutra como la denominación más popular de «ley de acompañamiento»: no indica nada. En este mismo sentido, los juristas debemos fiarnos totalmente de la sabia labor de los compiladores de leyes de la editoriales jurídicas, confianza que ya tenemos normalmente, pero que llega al extremo de ser inevitable cuando se trata de esta ley anual, porque supone una labor inmensa colocar cada modificación normativa en su ley correspondiente.

La heterogeneidad de las normas no se limita a la ley de acompañamiento, aunque a menudo esta por el medio. Un ejemplo más sobre la dificultad de localizar el contenido de una norma viene proporcionado por una ley aprobada este año: la Ley 7/2003 sobre la sociedad limitada Nueva Empresa, que esta dirigida a reformar la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (contenido claramente mercantil) incluye una DA 2ª que modifica la redacción de la Ley 53/2000 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, es decir, la ley de acompañamiento de aquél año, que a su vez reformaba la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Este es el galimatías que debemos traducir: la asistencia jurídica gratuita, que ocupa nada menos que un precepto entero de la Constitución –el 119– y fue desarrollada por las ilustres leyes procesales y de manera sistemática fue modernizada por la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita hoy se encuentra reformada por una ley que regula las sociedades de responsabilidad limitada a través de una ley de acompañamiento. Si el derecho debe ser previsible, este camino no lo es, porque a nadie se le ocurriría buscar la regulación de la asistencia gratuita por semejantes vericuetos.

En ocasiones la mala técnica legislativa no consiste sólo en el recurso a la ley de acompañamiento sino en la precipitación –consustancial a la de acompañamiento– que suponen los errores groseros, porque vienen provocados lisa y lla-

namente por la desidia. La propia Ley 62/2003, de acompañamiento, añade un párrafo a la DA 9ª de la Ley 40/2003 de Protección a las familias numerosas, en virtud del cual las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla aplicarán también la ley en el ámbito de sus competencias. Esta reforma es ya una buena prueba de la precipitación criticada, porque se realiza un mes después de la aprobación de la ley, en un supuesto perfectamente previsible (el ejercicio de las competencias de Ceuta y Melilla, que es común a casi todas las normas que desarrollen competencias autonómicas). Pero lo mejor es que la Ley 40/2003 no tiene DA 9ª con lo cual no se sabe muy bien en qué artículos se puede colocar esa reforma legal que extensión las competencias a las ciudades autónomas.

Desde el punto de vista procedimental, sin voluntad ahora de profundizar, resulta chocante que las leyes de acompañamiento se aprueben prácticamente al mismo tiempo que las leyes de presupuestos y se extiende la sospecha de que son tramitadas con las ventajas que corresponden constitucionalmente a la ley de presupuestos pero no a las demás leyes, y las leyes de acompañamiento son leyes ordinarias.

Son conocidas las dificultades de la doctrina constitucional para elaborar un concepto operativo del principio de la seguridad jurídica y la importancia de la idea de confianza y previsibilidad del derecho. Cuando un tipo de norma desafía radicalmente estos criterios, que son consustanciales al derecho, además de resultar plena de trampas para el propio legislador, lo más sensato es privarla de validez. Esto no significa que no deban introducirse reformas parlamentarias para mejorar la técnica legislativa, muy en particular mediante una fase de control técnico que seguramente en la actualidad no se encarga a los letrados parlamentarios.

Pero los ejemplos que este año afectan a la inseguridad jurídica no se reducen a la ley de acompañamiento. La LO 20/2003 contiene dos artículos, el primero para modificar la LOPJ como consecuencia de la aprobación de la Ley de Arbitraje, en lo que parece un claro olvido de esta ley (un error más!), y el segundo, en un ámbito absolutamente distinto, para modificar el Código Penal convirtiendo en delictivas diferentes conductas en relación a un posible referendun convocado por una autoridad que carezca de competencia para ello o que suministre fondos económicos públicos a organizaciones políticas ilegales. Es evidente que se trata de endurecer las sanciones para la realización eventual de un referendun ilegal por parte del Presidente del Ejecutivo vasco en torno al denominado Plan Ibarretxe. Se añade al Código Penal el art 506 bis que castiga con pena de prisión de 3 a 5 años e inhabilitación absoluta por el mismo período a la autoridad que convoque elecciones o una consulta popular por vía de referendun, careciendo manifiestamente de competencia o atribución para ello, así como prisión de 1 a 3 años e inhabilitación correspondiente a la autoridad o funcionario que promueva o facilite el proceso de realización, una vez declarada su ilegalidad. El nuevo art. 521 bis del Código Penal sanciona con prisión de 6 meses a 1 año y multa a quienes participen como interventores o faciliten la realización de la consulta. Por otra parte el art. 576 bis condena con pena de 3 a 5 años a la autoridad o funcionario que aporte fondos, subvenciones o ayudas a asociaciones declaradas ilegales, partidos políticos disueltos o grupos parlamentarios prohibidos o quienes les sucedan, en una nueva vuelta de tuerca sobre

la decisión del Presidente del Parlamento de no extender a los Grupos parlamentarios los efectos de la decisión de la Sala del Tribunal Supremo sobre la ilegalización de Batasuna. Este es un ejemplo más de una norma colocada en la primera ley que pasaba por delante del Gobierno.

Otra práctica lamentable extendida este último año, aunque conocida en menor medida con anterioridad es la presentación inopinada de enmiendas con efectos inesperados o sobre materias muy alejadas del proyecto o proposición original. Una de las que ha recibido mayor atención en el último año ha sido la enmienda introducida en el Senado al art. 67.2 de la Ley de tránsito, circulación de vehículos de motor y seguridad vial (RD Legislativo 339/1990), ya citada, que sancionaba con la imposibilidad de obtener el permiso de conducir durante un año y el depósito del vehículo durante un mes por conducir sin «la autorización administrativa», cuando esta expresión cubre tanto el permiso de conducir como el permiso de circulación del coche y la matriculación, lo que significaría una evidente desproporción, y ni siquiera parece responder a la voluntad del legislador. Algo parecido sucedió respecto a la posibilidad de que la policía retirara inmediatamente el permiso de conducir cuando a su juicio el estado del conductor no le permitiera seguir conduciendo, con una margen de discrecionalidad exagerado como producto de la aceptación de una enmienda poco meditada. La corrección de los defectos generados por las enmiendas es más difícil si cabe, especialmente cuando se trata de enmiendas transaccionales, pero es evidente que debe buscarse algún remedio, probablemente a través de la intervención de los letrados parlamentarios.

Otra cosa es cuando la presentación de enmiendas inopinadas, injustamente llamadas innovadoras, se realiza en el Senado con la voluntad expresa de hurtar un debate político previo en el Congreso. El 23 de octubre, cuando se estaba discutiendo en la Comisión de Justicia del Senado el proyecto de reforma del Código Penal, el Grupo Popular introdujo por sorpresa –a través de una enmienda transaccional– las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la aplicación de la prueba de ADN a sospechosos, la creación de un registro de medidas cautelares en procesos penales y la extensión de los juicios rápidos a nuevos delitos que estaban previstos para ser aprobadas en el Congreso días antes pero no lo fueron porque la ausencia de diputados del Grupo Popular impidió alcanzar la mayoría absoluta que requerían. En otras ocasiones, el contenido político de la enmienda aún resultaba más inaceptable para la mayoría de los grupos parlamentarios del Congreso, que resultan marginados de su discusión en el proyecto de ley y se la encuentran sólo cuando el texto vuelve del Senado.

La Ley Orgánica 19/2003 de modificación de la LO del Poder Judicial, que se legitima en el pacto por la Justicia firmado por el PP y el PSOE en el 2001, ha suprimido el llamado «tercer turno» como vía de acceso a la judicatura. Sin entrar en oportunidad o no de la decisión, parece una medida adoptada con precipitación –fue resultado de una enmienda inesperada– que merecía una discusión y un análisis mucho más sereno. En estas materias deberíamos pensar que no cabe la improvisación; una ley no es, o no debería ser, la ocurrencia de un funcionario y ni siquiera la de un parlamentario.