

## 7. LA LEY ORGANICA 9/92 QUE AMPLIA LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES DEL 143 CE Y LAS TAREAS PENDIENTES EN LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS<sup>1</sup>

### Introducción

La Ley que comentamos resulta una de las iniciativas más importantes adoptadas en materia de autonomías desde la aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía hace ahora exactamente diez años.

Es importante para las CCAA del 143 CE, porque aumenta de forma notable sus competencias, abriendo un nuevo proceso de traspaso de servicios, personal y recursos financieros considerables. Pero lo es también porque, con las deficiencias que enseguida veremos, responde a las aspiraciones repetidas de varias CCAA para obtener una ampliación sustancial de sus competencias.

Es muy importante también para el sistema autonómico en su conjunto, porque dentro del avance que ha significado el reconocimiento de la autonomía por la Constitución, la principal deficiencia es falta de un modelo general coherente, y este defecto tenía una de sus principales causas en el mantenimiento de gran diferencia de competencias entre las siete CCAA de mayor nivel y las otras diez, que ahora realizan la ampliación. La diferencia facilitaba la elaboración de leyes básicas del Estado demasiado detallistas, dificultaba una reforma homogénea de la Administración central, distorsionaba las resoluciones de los conflictos competenciales por el Tribunal Constitucional ... Como tantas veces se ha dicho, las diferencias políticas y sociales entre CCAA, lógicas y naturales en todo Estado compuesto, no pueden arrancar de un nivel jurídico-competencial diferente, sino de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas propias de cada una y de la capacidad de las instituciones respectivas para su autogobierno.

Esta ley, sin resolver del todo el debate sobre las competencias, que ha predominado durante estos años sobre todos los demás aspectos de las autonomías, y por ello ha ocultado otros problemas tan o más importantes, constituye un paso adelante para su solución, y rompe la falta de iniciativas que han caracterizado al Gobierno y las Cortes durante los últimos diez

---

1. Por el escaso margen de tiempo disponible para comentar la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, hemos optado por elaborar este artículo a partir de la discusión colectiva de todos los colaboradores. La redacción final ha sido realizada por Eliseo Aja y Joaquín Tornos.

años. Es posible que a la larga sea más importante la nueva dinámica que genera que su propio contenido.

## I. El proceso de elaboración de la Ley Orgánica 9/1992

### 1. LAS REIVINDICACIONES DE AMPLIACION DE COMPETENCIAS

La Constitución no consagra dos categorías de CCAA, al menos desde el punto de vista competencial, pero sí establece dos ritmos distintos para la titularidad de las competencias en una primera fase.

Inicialmente permite que Cataluña, el País Vasco y Galicia accedan al máximo de competencias (Disposición Transitoria 2), siempre que así lo dispongan sus Estatutos. También permite que cualquier otra Comunidad posea las mismas competencias si cumple las difíciles condiciones del art. 151.1 CE, lo que sólo realizó Andalucía. Posteriormente, la aprobación del Estatuto de Navarra (Ley Orgánica de Amejoramiento), en virtud de la Disposición Final Primera le aportó prácticamente las mismas competencias. Y finalmente, dos Leyes Orgánicas de Transferencia permitieron a Canarias y a la Comunidad Valenciana ejercer unas competencias parecidas, aunque en virtud de tales leyes y sin incorporarlas a sus Estatutos.

Las demás CCAA recibieron un nivel competencial notablemente inferior (por ejemplo, por la imposibilidad de aprobar leyes de desarrollo de las normas básicas del Estado, en materias tan destacadas como educación, sanidad, medio ambiente), que podían aumentar o por una Ley Orgánica de Transferencias de las Cortes (como las valenciana y canaria), o por la reforma de sus Estatutos, una vez hubieran transcurrido 5 años desde su aprobación.

Estas previsiones se repiten en todos los Estatutos de las diez CCAA, añadiendo incluso unas listas de competencias para el caso de que se realizaran, competencias que carecen de efectos jurídicos y por ello han sido denominadas durante estos años «competencias diferidas». Todo esto formó parte de la primera fase de puesta en marcha del Estado de las Autonomías, en un momento en que aparecían grandes dudas y recelos sobre su significado y su viabilidad.

Pero las previsiones constitucionales se han ido cumpliendo, todas las CCAA han funcionado, más o menos correctamente durante estos años, y desde hace un lustro podrían haberse ampliado las competencias de las CCAA del 143 CE, no sólo porque así empezaron a solicitarlo ellas mismas, sino porque se observaba que la diferencia competencial provocaba serios problemas generales.

La ampliación precisaba en todo caso el acuerdo mayoritario del Parlamento de cada CA y de las Cortes Generales, y ante la falta de previsiones

generales, algunas CCAA como Castilla y León, Baleares, Aragón o Asturias procedieron a iniciar la reforma de sus Estatutos, que en varios casos han llegado a las Cortes, sin que se adoptara ninguna posición clara respecto a las iniciativas, salvo la difusión por el Gobierno de que consideraba preferible la ampliación por la vía de la Ley Orgánica de Transferencias que por el procedimiento de reforma estatutario.

Este debate (Ley Orgánica de Transferencias versus reforma del Estatuto), se ha extendido a lo largo de tres o cuatro años, y mientras las reivindicaciones para ampliar competencias se han radicalizado y los defectos generales del sistema se han prolongado, facilitando la desorientación sobre el futuro del sistema autonómico.

## 2. LOS PACTOS ATONOMICOS DE FEBRERO 1992

El Gobierno central (el Ministerio de Administraciones Públicas), elaboró un documento hecho público en julio de 1991 que ofrecía la ampliación de competencias si se llegaba a un acuerdo amplio de las fuerzas parlamentarias; el doble objeto del consenso sería la ampliación de competencias y el establecimiento de unas reglas de colaboración entre el Estado y las CCAA. El documento subrayaba la necesidad del consenso y consideraba secundaria la vía a seguir para la ampliación.

Por otra parte, el documento ponía de relieve las diferencias en la configuración de las funciones y las materias de una misma competencia entre los diferentes EEAA ( «aprovechamientos hidráulicos» se designa de varias maneras diferentes en los Estatutos de Autonomía), y acompañaba un estudio muy completo sobre todas estas diferencias, proponiendo criterios de racionalización y homogeneización.

Es preciso subrayar que todo este proceso de ampliación se refiere sólo a las CCAA del 143 CE, sin implicar por tanto a las CCAA del 151 CE, con lo que se deja para más adelante la solución a los problemas pendientes con ellas (especialmente algunos traspasos de competencias), pero también se despeja cualquier sospecha de que la ampliación pueda afectar «a la baja» sus competencias.

Los criterios del Gobierno para realizar una ampliación homogénea de las competencias eran: 1º, evitar la proliferación de enunciados que por estar contenidos en otros más amplios o por ser simples funciones administrativas no son necesarios. 2º, contemplar en su conjunto las competencias que se incluyen en los Estatutos de Autonomía (EEAA) como diferidas, prescindiendo de que figuren en unos EEAA y en otros no. 3º. realizar un tratamiento homogéneo en todos los EEAA también cuando la diferencia se

refiere a la función (legislación exclusiva, legislación de desarrollo o ejecución). 4º, configurar las competencias teniendo en cuenta la existencia de leyes sectoriales que regulan el contenido de las funciones. 5º, completar los EEAA con competencias que se omitieron, no se sabe muy bien por qué, en algún Estatuto concreto, como por ejemplo, denominaciones de origen en Castilla y León.

El documento realiza también una aproximación a las Conferencias Sectoriales y propone su fortalecimiento y extensión como principal instrumento de colaboración.

A finales de 1991 y principios de 1992 se negoció entre el Partido Popular y el Gobierno y se elaboró un primer borrador de «Acuerdos Autonómicos». Su filosofía consistía en responder a las demandas de ampliación y perfeccionar el sistema tras 10 años de experiencia, siguiendo los criterios anteriores y optando por realizar la ampliación inicialmente mediante una Ley Orgánica de Transferencias e inmediatamente después mediante la reforma de los Estatutos.

Posteriormente se ofreció a los demás partidos representados en las Cortes su adhesión al pacto. La mayoría de ellos acudió a la reunión, y algunos sugieron reformas, con una actitud entre positiva y recelosa respecto a los Acuerdos, pero ninguno se adhirió, por diferentes motivos que se exponen después al examinar el debate del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados.

El 28 de febrero de 1992 se firmaron solemnemente los Acuerdos Autonómicos entre Felipe González, J.M. Benegas y J.M. Aznar, representando al Gobierno, al PSOE y al PP. En general fueron bien acogidos por la prensa, que destacó la capacidad de entendimientos entre el Gobierno y el principal partido de la oposición cuando se trata de un problema de Estado, como es la ampliación de competencias, incluso en el clima político radicalizado que predomina entre los dos partidos mayores, pero fueron muy criticados en varias CCAA con Gobierno diferente al central, especialmente en Aragón. Por otra parte, Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco criticaron duramente la segunda parte del Pacto, dedicada a las relaciones entre las CCAA y el Estado.

Efectivamente, el documento de los «Pactos Autonómicos», después de una breve justificación, se divide en dos grandes partes, la ampliación de competencias y el desarrollo del principio de cooperación.

En la primera, sistematiza la ampliación de competencias agrupadas en exclusivas, de desarrollo legislativo y de ejecución; fija el procedimiento para la ampliación, de entrada por LO de Transferencia presentada por el Gobierno, que se comprometen a tramitar en las Cortes en 1992, y después por reforma de los Estatutos. Los dos partidos se comprometen a impulsar ésta mediante un artículo único añadido a cada Estatuto que remita a la LO,

«expresando que el contenido y ejercicio de las mismas (competencias) se ajustará y se entenderá integrado en los términos que se recojan en la ley de delegación» (página 12 del documento). Se añade la previsión de trasposos inmediatos, mediante las Comisiones Mixtas de Transferencias correspondientes, la justificación de la exclusión de sanidad, y la falta de acuerdo sobre el régimen de autonomía de Ceuta y Melilla. También se incorpora el acuerdo para la reforma de los EEAA de la Comunidad Valenciana y de Canarias, trasladando a los mismos la ampliación realizada en su día por la LOTRAVA y la LOTRACA, pero sin incluir nuevos temas.

La segunda parte de los Pactos está dedicada al desarrollo del principio de colaboración e incluye el compromiso de los partidos firmantes de actuar desde la instituciones conforme a criterios derivados del principio de cooperación y potenciar sobre todo las Conferencias Sectoriales integradas por los Consejeros de las CCAA y el Ministro del ramo, como medio habitual de articular las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas. Se refiere, sólo de pasada, a la planificación y la programación conjunta. Las Conferencias serán, en principio, de carácter consultivo, pero pueden ser de participación en la toma de decisiones. También en principio, se utilizará el criterio de unanimidad para las decisiones, pero las Conferencias pueden acudir a reglas de mayoría cuando lo consideren necesario las partes y así lo hayan fijado en sus reglas de funcionamiento. Se potencia específicamente la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Se añade que la coordinación se regirá por sus propias reglas competenciales, y que las relaciones bilaterales se reservarán para los asuntos específicos de cada CA, o cuando no puedan resolverse con las relaciones multilaterales.<sup>2</sup>

### 3. EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

La primera nota que llama la atención es la diferencia entre las competencias transferidas y el régimen de su ejercicio. La distinción deriva de los dos párrafos del art. 1; el primero dice que se transfieren las competencias en los términos de la ley y el segundo añade que el ejercicio de las facultades se realizará de acuerdo con lo que fijan varios artículos posteriores. Estas «delimitaciones» obligan a distinguir con precisión los ámbitos materiales y funcionales de cada competencia. Esta distinción no figura en los Estatutos del 151 CE, porque los límites del ejercicio de cada

---

2. El documento que recoge los Pactos Autonómicos ha sido publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, con parte del material que se incluía en el primer estudio del Gobierno, y con el proyecto de ley orgánica.

competencia vienen marcados por el respeto a los principios generales y por las demás competencias, propias o del Estado.

*A) Las competencias que se transfieren.*

Tres artículos se dedican sistemáticamente a enumerar las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas que se transfieren, y un cuarto a algunas especiales que sólo afectan a ciertas CCAA.

Entre las exclusivas, figura la ordenación y concesión de recursos hidráulicos (sigue a contrario la redacción del 149.1.22, pero excluyendo la legislación); Casinos, Juegos y apuestas, con exclusión de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas (introduce una Conferencia Sectorial para la elaboración de las normas de ámbito general); Cooperativas y Mutuas; Espectáculos públicos (reserva al Estado las normas sobre espectáculos taurinos); Estadísticas para fines no estatales; Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el territorio de la CA; Industria (con límites semejantes a los EEAA del 151 CE); Instalaciones de producción de energía (también con límites semejantes a las CCAA del 151); Procedimiento administrativo propio; Publicidad y Servicio metereológico de la CA.

Entre las competencias de desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado se incluyen las materias de Corporaciones de Derecho Público; Normas adicionales de protección del medio ambiente; Régimen minero y energético y Prensa, radio, televisión.

En este grupo se hacen frecuentes y extensas delimitaciones de la competencia transferida. Por ejemplo, en materia de prensa, radio y televisión, el art. 15 LO dice que corresponde al Estado el régimen general de las comunicaciones, por una parte, y las normas básicas del régimen de prensa, radio y TV. por otra. En general se sigue la doctrina del Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la competencia de defensa del consumidor y del usuario, pero ello puede originar problemas en el futuro.

Entre las competencias de ejecución transferidas se encuentran Asociaciones; Ferias Internacionales; Gestión del INSERSO (delimitada con detalle); Gestión de Archivos, Museos y Bibliotecas que no se reserve el Estado, fijada por convenio; Pesas y medidas; Planes para implantación o reestructuración de sectores económicos; Productos farmacéuticos; Propiedad industrial; Propiedad intelectual y Legislación Laboral, donde se recuerda que corresponde al Estado la Alta inspección, y todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo.

Se añaden además transferencias sólo para algunas CCAA, por dos motivos diferentes; bien porque su Estatuto carece de esa competencia

cuando la tienen todos los demás, bien porque corresponden únicamente a CCAA costeras. En Baleares se dan los dos supuestos: instituciones de protección y tutela de menores y transporte marítimo entre las islas. Castilla y León tendrá denominaciones de origen. A las costeras, Asturias, Cantabria, Murcia y Baleares: desarrollo legislativo y ejecución de ordenación del sector pesquero y la ejecución en salvamento marítimo (ambos vienen delimitadas en los arts. 14 y 17).

La transferencia de la educación (desarrollo legislativo y ejecución), se recoge en un artículo específico, según los términos del art. 149.1.30 CE, añadiendo la Alta Inspección al Estado (como en las CCAA del 151), y establece condiciones más precisas para el ejercicio de la competencia: información mutua, creación de nuevos centros y nuevos estudios de acuerdo con criterios de planificación general de la Conferencia Sectorial de Educación, seguimiento y evaluación por la Administración del Estado con la colaboración de las CCAA, para conseguir prestación homogénea, eficaz y reequilibradora; los principios comunes de actuación se adoptarán en la Conferencia Sectorial de Educación.

#### *B) El control estatal de las competencias transferidas y el traspaso de servicios*

La Ley, siguiendo las condiciones del art. 150.2 CE, establece algunos controles del Estado, muy semejantes a los que ya figuraban en las Leyes Orgánicas de Transferencia a Canarias y la Comunidad Valenciana que, como la experiencia ha demostrado, no ha supuesto ninguna iniciativa estatal específica. Las competencias transferidas se han ejercitado durante estos años exactamente de la misma manera que las correspondientes de las CCAA del 151 CE.

Como forma de control aparece la obligación de las CCAA de facilitar al Estado la información que necesite; el compromiso de mantener los servicios traspasados con un nivel de eficacia equivalente al que tenían anteriormente y el procedimiento que debe seguirse en caso de incumplimiento; el Gobierno requerirá formalmente a la CA, y si ésta persiste en su actitud podrá suspender a partir de los 3 meses las facultades y servicios transferidos, dando cuenta a las Cortes, quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión, levantando la suspensión o revocando la facultad transferida.

Las Comisiones Mixtas de Traspasos precisarán los medios materiales y financieros, y las funciones, concretando cuáles de éstas se llevarán a cabo a través de los órganos de cooperación o se ajustarán a planes o programas de carácter general.

#### 4. EL DEBATE PARLAMENTARIO DE LA LEY

El proyecto de Ley Orgánica de Transferencias fue defendido por los Grupos parlamentarios socialista y popular y criticado por todos los demás, incluyendo los diversos partidos con representación en el Grupo Mixto, sin que variaran las posiciones a lo largo de toda la tramitación. Destaca la posición de Convergència i Unió, que finalmente se abstuvo, aunque compartiendo las críticas de los Grupos que votan en contra. Entre éstos, las posiciones más duras correspondieron al Partido Aragonés Regionalista y al Partido Nacionalista Vasco. Para el PAR la ampliación llega «tarde y mal» y además consagra la diferencia entre CCAA de primera y de segunda (Mur Bernard). El PNV se declara a favor de la ampliación de competencias a las CCAA, pero no de la manera que se hace, y sin dejar de recordar que están pendientes transferencias importantes a las CCAA del 151; se muestra especialmente contrario al proyecto porque en él subyace «un modelo de uniformización del proceso autonómico, de homogeneización del hecho autonómico» que rechaza totalmente (Olavarría Muñoz).

Las críticas más generales pueden resumirse así:

a) Se cuestiona especialmente el procedimiento, la Ley Orgánica de Transferencias, frente a la reforma directa de los EEAA. La Ley Orgánica del 150.2 CE, dicen las minorías, estaba pensada para los 5 primeros años, no para la ampliación que se realice con posterioridad, y además constituye una simple delegación, que mantiene controles del Estado sobre las competencias. El acuerdo PSOE-PP es insuficiente para una reforma como la presente, que debió iniciarse por las CCAA y no por las Cortes. De hecho, se añade, en algunas CCAA se había llegado a acuerdos para la reforma del Estatuto con pactos políticos más amplios.

b) También se critican las competencias transferidas, por diversas razones.

En primer lugar, porque no producen una auténtica igualación con las CCAA del 151 CE. Algunas competencias faltan totalmente (régimen local, INSALUD, ordenación del crédito, policía, justicia ...), y otras tienen una función inferior a la que presentan en los Estatutos del 151 (concurrentes en vez de exclusivas, o ejecutivas en vez de legislativas).

Se cuestionan las «delimitaciones» que acompañan a las competencias, porque resultan restrictivas, y porque la incorporación de la doctrina del TC es incorrecta, ya que los límites derivan en todo caso del bloque de constitucionalidad. Se dice, con bastante razón, que la jurisprudencia constitucional podría cambiar y colocaría en grave dificultad a la ley que recogiera las posiciones anteriores del Tribunal. En el fondo, se afirma, tales delimitaciones expresan la desconfianza del Estado hacia CCAA, e incluso pueden ser inconstitucionales, porque convierten a la ley en interpretativa.

En tercer lugar, figuran en la Ley de Transferencia algunas competencias que ya son propias de las CCAA, porque aunque algunas CCAA no las



tengan otras sí las poseían; ello sucede especialmente en competencias que asumieron los EEAA y no están en el art. 148 ni en el 149 CE. También se critica la restricción que supone el conjunto de las competencias transferidas sobre las que figuraban en los Estatutos como «diferidas».

Finalmente, se critica la cerrazón de los dos partidos mayoritarios para aceptar enmiendas de las minorías (apenas se introdujo una transaccional para que la información en materia de educación fuera recíproca entre el Estado y las CCAA), y en concreto, la negativa a reformar cualquier otro elemento ajeno a las competencias.

Las respuestas principales de los Grupos parlamentarios del PSOE y del PP derivan del planteamiento ya examinado al referirnos a los Pactos Autonómicos. Se repite que la vía de la Ley Orgánica de Transferencias está prevista no sólo en la Constitución sino en todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en forma expresa para realizar una reforma como la presente, y se recuerda la oferta que se realizó a todos los Grupos parlamentarios para que se incorporaran al pacto.

La reforma se defiende, sobre todo, porque homogeneiza las competencias de las CCAA, suponiendo una racionalización de la distribución de competencias y porque produce una igualación «en la práctica» con las CCAA del 151 CE. Se destaca en definitiva que PSOE y PP han sabido estar a la altura de las circunstancias para enfocar conjuntamente una cuestión de Estado, como es el presente desarrollo de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

## II. Caracteres principales de la Ley

Después de exponer la génesis, el contenido y el debate parlamentario de la ley, nos centramos en el análisis de su contenido, con una carga valorativa superior.

### 1. LA UTILIZACION DEL 150.2 CE, SEGUIDA DEL ANUNCIO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS

La realización de la ampliación de competencias por la vía de la Ley Orgánica de Transferencias, inicialmente, para incorporar inmediatamente después las mismas competencias a los Estatutos, mediante su reforma, obliga a plantearse la legitimidad de la primera vía, fuertemente contestada por algunas CCAA, y la oportunidad de combinar los dos procedimientos.

A. Legitimidad y funciones de la Ley Orgánica de Transferencias del art. 150.2 CE.

La Ley Orgánica de Transferencias (LOT) del artículo 150.2 CE es uno de los mecanismos que permiten flexibilizar la distribución de competencias realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía sin pasar por la reforma, relativamente complicada, de éstos o de aquélla. Como tal, el procedimiento presenta algunos caracteres que conviene tener en cuenta.

En primer lugar, la Constitución no establece plazo o limitación temporal alguna para la utilización de este instrumento por parte del Estado, de forma que pudiera haberse utilizado antes de transcurrir los primeros cinco años (como figuraba expresamente en los Estatutos para las competencias diferidas), pero también puede utilizarse después.

En cuanto al ámbito material y funcional de las competencias susceptibles de delegación o transferencia, e independientemente de los problemas interpretativos que suscita la expresión «materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», resulta claro que pueden incluirse en la LOT las competencias que el propio art. 149.1 CE permite que asuman las CCAA, y que de hecho ya han asumido las CCAA del 151 CE.

Tampoco el término «facultades» que utiliza el 150.2 CE puede indicar que sólo se permita una delegación o transferencia de competencias concretas, o bien de parte de las mismas, o competencias de naturaleza ejecutiva, porque justamente la expresión de «facultades» tiene un significado muy amplio y no se comprendería que se exija Ley Orgánica para una comprensión reducida de las funciones transferidas cuando en cambio la atribución de competencias legislativas a las CCAA por la vía de la ley marco del 150.1 CE sólo requiere ley ordinaria.

Las finalidades concretas de la LOT pueden ser diversas, e instrumentarse también bajo diferentes modalidades. De hecho, se han experimentado ya la LOT que transfiere un conjunto muy amplio de competencias a una CA, sin incluir una lista concreta de materias, por remisión a las contenidas en el propio Estatuto, como sucedió en las Leyes Orgánicas de Transferencia a la Comunidad Valenciana y a Canarias (LOTRAVA y LOTRACA). Cabe también la transferencia o delegación general a todas las CCAA respecto a un sector determinado, para homogeneizar el reparto competencial del mismo, como hizo la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. Y también cabe, como se ha hecho ahora, la transferencia detallada de numerosas competencias a una pluralidad de CCAA con el doble objetivo de elevar su nivel competencial y homogeneizar sectores, al mismo tiempo.

Por último, hay que destacar que las competencias recibidas por las CCAA mediante este procedimiento no se incorporan al Estatuto, siguiendo el régimen ordinario de las competencias estatutarias, sino que se someten a

un régimen jurídico especial, que deriva de las facultades que conserva el Estado para su control y de la posibilidad de suspender la transferencia.

B. El régimen jurídico de las competencias transferidas.

La asunción efectiva de las competencias transferidas opera desde el mismo momento de la aprobación de la Ley Orgánica, sin que existan diferencias con las competencias estatutarias para el inicio de su ejercicio, ni desempeñen un papel más relevante en tal aspecto los RRDD de Traspasos. Como es bien sabido éstos operan la transferencia de medios personales y materiales, necesarios muchas veces para hacer posible el ejercicio de la competencia, pero no afectan a ésta sobre la que sólo actúan con valor interpretativo, de acuerdo con una constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 88/1987, de 2 de junio, especialmente).

El elemento diferencial más destacado entre el procedimiento de reforma estatutaria y la LOT estriba en la posibilidad de que ésta disponga «formas de control que se reserve el Estado». Las previsiones de la LO 9/1992 se parecen bastante a las incluidas en la LOTRAVA y la LOTRACA, aunque resulta más sencilla. En ambos casos se expresa la obligación de las CCAA de facilitar información sobre las materias transferidas a la Administración central, se especifica que las facultades y servicios transferidos mantendrán al menos un nivel de eficacia semejante al que poseían antes, y se prevé el concreto mecanismo para la revocación de la transferencia. En la LOTRAVA y LOTRACA se añadía al segundo punto, sobre la eficacia de los servicios, que no podrían ser causa de desequilibrios financieros o destrucción grave de los recursos naturales y económicos, y otras fórmulas retóricas semejantes que se ha hecho muy bien en excluir en esta ocasión, por su inutilidad.

En realidad estas condiciones son muy poco realistas, y la mejor prueba es la ausencia total de ejercicio del control en los casos anteriores de Canarias y la Comunidad Valenciana durante todos estos años. Ambas han ejercido las competencias transferidas igual que lo han hecho las CCAA del 151 CE respecto a las mismas competencias estatutarias. El intercambio de información es una obligación general, para todas las CCAA y para el Estado, más que una forma de control, como también viene repitiendo el Tribunal Constitucional y ha vuelto a concretar la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. El mantenimiento de las condiciones de eficacia de los servicios parece, al menos con los medios hoy existentes, muy difícil de apreciar, y no resulta obligación específica de estas competencias sino de todas.

De hecho, el punto más relevante del control es el último, que establece el procedimiento que puede utilizar el Gobierno para suspender la transferencia, y que concede la decisión final a las Cortes Generales, que decidirán en último extremo sobre el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones de la transferencia. De nuevo, vale la pena repetir que no se ha

ejercitado en ningún caso para Canarias y la Comunidad Valenciana, y previsiblemente aún lo será menos ahora por la brevedad de la vigencia de la transferencia. La previsión de reforma inmediatamente posterior del Estatuto ahorra tratar este tema con mayor extensión.

### C. La combinación de la LOT y de la reforma de los Estatutos.

Si las competencias transferidas se incorporan inmediatamente a los Estatutos de Autonomía, mediante su reforma, tal como aseguran los Pactos Autonómicos, puede pensarse que las diferencias de los dos procedimientos, de por sí más nominales que reales, van a durar unos pocos meses. La pregunta principal es, entonces, más política que jurídica. ¿Por qué no se procedió directamente a la reforma de los Estatutos?

La respuesta corresponde a los partidos que realizaron el Pacto, y no se ha explicitado demasiado. Pueden intuirse algunas respuestas diversas. En primer lugar, la combinación de ambos procedimientos constituye una forma de zanjar la polémica previa sobre si la vía idónea era una o la otra, aceptando las dos posiciones. En segundo lugar, facilita el compromiso del PSOE y del PP a nivel general, mientras que si se abordaba directamente la reforma estatutaria, se daba mayor importancia a las organizaciones regionales, que quizás acabarían modificando los términos pactados por las respectivas direcciones centrales. Además, la LOT previa permite una homogeneización más fácil de las competencias que tienen denominación o ámbito diferente en los distintos Estatutos. E incluso, podría pensarse que se hizo inicialmente por una razón más importante que ahora se ha abandonado: el documento de los Pactos Autonómicos señalaba que la reforma de los Estatutos se realizaría mediante un artículo único que remitiera a la LOT; ciertamente ésta cobraba entonces toda su relevancia, porque entrarían en juego las delimitaciones competenciales que ahora examinaremos; pero todo parece indicar que se ha abandonado tal alternativa y el contenido de la LOT perderá todo sentido una vez reformados los Estatutos.

## 2. LA TECNICA DE DISTINGUIR ENTRE LA TITULARIDAD Y EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

Un rasgo singular de la ley comentada es el particular uso que hace de la distinción entre titularidad y ejercicio de las competencias. Mientras la titularidad de las competencias se transfiere en el Capítulo Primero del Título I a través de la determinación de los ámbitos materiales y de los títulos funcionales respectivos, en el Capítulo II se establece la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias.

Esta distinción tradicionalmente ha permitido modificar la rigidez del sistema de atribución competencial permitiendo que el ejercicio de las funciones se ejercitara por un órgano o ente distinto del titular de la

competencia, sin que éste perdiera la titularidad y ciertas formas de control sobre el modo de ejercitar por otro su propia competencia.

Pero esta distinción permite también explicar que pese a la existencia de ámbitos competenciales diferenciados y atribuidos a Administraciones distintas, el ejercicio de las competencias respectivas da lugar a momentos de conexión e interrelación entre los diferentes títulos materiales. Esta conexión en el ejercicio no altera, sin embargo, el reparto competencial, pero impone la necesidad de articular mecanismos de colaboración. Necesidad esta última sobre la que ha llamado la atención repetidamente el Tribunal Constitucional.

Pues bien, lo singular de la LO 9/1992 es que utiliza esta distinción para condicionar el ejercicio de las competencias y, de hecho, delimitar y fijar el contenido de la propia competencia. Como señala la propia Exposición de Motivos del citado texto legal, en los casos que se han detectado interconexiones en el ejercicio competencial, se establecen tres tipos de medidas: exigencia de una actuación conjunta o compartida; fijación de las condiciones y límites que para las mismas materias aparecen en los Estatutos elaborados por el procedimiento del artículo 151 CE, y ejercicio competencial dentro del marco de una conferencia sectorial.

Veamos algún ejemplo de cada una de estas medidas.

En relación al primer supuesto (exigencia de actuación conjunta), el art. 17.2 establece que el ejercicio de la competencia sobre salvamento marítimo se llevará a cabo de forma coordinada con la Administración estatal y de acuerdo con los planes y medios de ésta última, de modo que se planifiquen las medidas de previsión y atención de la seguridad de la vida humana en el mar y de la navegación.

Como ejemplo del segundo grupo de medidas (fijar las mismas condiciones y límites que aparecen en los Estatutos de Autonomía del artículo 151), cabe citar el artículo 9.1, el cual establece que la competencia en materia de industria se ejercerá «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución». Enunciado que coincide, entre otros preceptos, con el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por último, el ejercicio competencial dentro del marco de una conferencia sectorial aparece en el artículo 7.3, pues se impone que los principios que deben regir la autorización de casinos y homologación de máquinas recreativas se lleva a cabo en la correspondiente conferencia sectorial.

Lo cierto es, sin embargo, que en el Capítulo II se contienen más formas de incidir en la propia competencia y en su ejercicio de las que recoge la

Exposición de Motivos antes mencionada. Así, en ocasiones se delimita de modo directo el ámbito material, como en el artículo 8. En este precepto se extrae de la materia espectáculos públicos la materia espectáculos taurinos. O también en el artículo 14, en el que se establece el contenido de la competencia sobre ordenación del sector pesquero por referencia a las competencias estatales en materia de pesca marítima.

La conclusión a la que debe llegarse es que la distinción entre titularidad y ejercicio se ha utilizado para tratar de justificar una delimitación sobre las formas de ejercitar la competencia que, en la medida que no son técnicas de coordinación voluntaria, suponen de hecho una injerencia en el contenido mismo de la competencia material.

Cuando se excluyen sectores de una materia (art. 8.2), o se establece el marco normativo en el que ejercer un título competencial concreto (industria y artículo 9), de hecho se está definiendo el contenido del título material. Es algo más que la incidencia en el modo de ejercer esta competencia. Más respetuoso con la idea de afectar al ejercicio, nos parece el mecanismo de imponer la coordinación o la actuación dentro de una conferencia sectorial, si bien al establecerse tales reglas con carácter forzoso también se incide de hecho en la misma competencia.

### 3. CONSIDERACIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

El objetivo central de la ley, equiparar sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con las asumidas en los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2, y equiparar al mismo tiempo los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas que reciben las transferencias de competencias, sólo se consigue en parte. La tarea era ciertamente compleja, pero pueden detectarse algunas omisiones, que en ocasiones sólo comportan la constatación de un dato, pero en otras dan lugar a problemas jurídicos de no fácil resolución.

A) Equiparación sustancial de las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con las asumidas en los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 CE.

La LO 9/1992 no pretende una equiparación total entre los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas del 143 y 151. La no transferencia de competencias en materia del INSALUD es un ejemplo claro. Pero más allá de este supuesto de diferencia de niveles competenciales que la ley formula de modo expreso, existen otros ámbitos competenciales en los que no se ha producido la equiparación. Así, a modo de ejemplo, pueden citarse las materias de régimen local, policía autónoma, Asociaciones, Medio Ambiente, ordenación del crédito, banca y Cajas de Ahorro, entre otras.

Materias que no se transfieren o se hacen de modo reducido respecto a los Estatutos del 151 CE.

B) Desigualdad entre Comunidades Autónomas del artículo 143.

El principio dispositivo produjo una asunción competencial entre las diversas Comunidades Autónomas con marcadas diferencias, tanto en la determinación de los ámbitos materiales como en los aspectos funcionales. Esta divergencia no se ha corregido de modo absoluto.

En este sentido, a modo de ejemplo, se mantienen los diversos regímenes de asunción competencial en materia de denominaciones de origen, se mantiene a Baleares sin la competencia en materia de comercio interior o de investigación, materia esta última que tampoco posee Castilla-La Mancha.

C) Reducción de los niveles competenciales previamente establecidos en el Estatuto de Autonomía.

En algunos supuestos se observa que competencias que ya habían sido asumidas como propias se transfieren en la LO 9/1992, con el régimen propio de la transferencia que ello conlleva. Así, la materia de estadística para fines no estatales era materia que algunas Comunidades Autónomas, como la de Cantabria, ya poseían como exclusiva. Ahora la reciben como trasferida. Debe entenderse que tal transferencia no altera el contenido del Estatuto y que lo dispuesto en el artículo 2, no es aplicable a esta Comunidad, pues no puede admitirse una degradación estatutaria.

En otros casos el menor nivel competencial deriva del establecimiento de condiciones al ejercicio de la competencia que no existían en la norma estatutaria. Así, en el artículo 4.d se trasfiere la competencia en materia de Museos, Archivos, Bibliotecas de titularidad estatal mediante Convenio. Pues bien, en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, por ejemplo, esta competencia no se vincula al contenido de un Convenio.

D) Las competencias que se asumieron como propias más allá del marco del artículo 148 de la CE.

En los Estatutos de las Comunidades Autónomas del artículo 143 se asumieron diversas materias como competencia propia sin la necesaria cobertura en el artículo 148 de la CE. En ocasiones este hecho no provocó conflictos e incluso se transfirieron los medios necesarios para el ejercicio de la competencia. En otros se entendió que no era válida la asunción competencial, habiéndose pronunciado en este sentido el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias. Sería, pues, preciso, un nuevo pronunciamiento sobre preceptos que se declararan no conformes al ordenamiento.

La conclusión general que puede extraerse de estos diversos supuestos es que la igualación y uniformización de ámbitos competenciales no se consigue de modo pleno en la LO 9/1992.

Por esta razón parece aconsejable sugerir algunas correcciones en el proceso de reforma estatutaria, sin pretender una estricta vinculación entre la LO 9/1992 y el contenido de la reforma de los Estatutos. Dentro del respeto total a la finalidad perseguida en los Pactos Autonómicos, podrían aceptarse respuestas singularizadas en algunos casos para tratar de conseguir precisamente los fines de igualación competencial. Esta ruptura entre la LO 9/1992 y la reforma estatutaria también debe producirse en relación a las reglas interpretativas del ámbito material de las competencias que se contienen el Capítulo II del Título I, reglas interpretativas que no deberían contenerse en los Estatutos de Autonomía.

#### 4. EL TRASPASO DE SERVICIOS

Uno de los aspectos positivos de todo el proceso de ampliación ha sido la rapidez con que se ha llevado a cabo. Parece que la misma celeridad se mantendrá para la reforma de los Estatutos y la realización de los traspasos de servicios y personal a las CCAA; sin embargo, esta rapidez no debiera ser obstáculo para corregir algunos defectos observados en la fase anterior de los traspasos de servicios. Sólo para abrir esta reflexión, y más como apunte que como tratamiento sistemático, nos atrevemos a indicar algunos aspectos que merecieron en su día las críticas de las CCAA receptoras de los traspasos.

a) Deficiencias en la información detallada sobre los traspasos, especialmente de personas y créditos. Generalmente la Administración central facilitaba la información con mucho retraso, (a veces incluso después de realizar el traspaso), limitando las posibilidades de negociación de la CA. Pero si ésta hubiera esperado a tener la información se hubiera bloqueado el proceso de traspasos.

A veces, las deficiencias de la información eran más graves porque afectaban incluso a las funciones traspasadas.

b) En general, fue deficiente la entrega de la documentación y expedientes de los servicios y personal traspasados, con problemas serios para determinar la antigüedad de los funcionarios e inscribir los títulos de propiedad de los inmuebles ante el Registro de la Propiedad.

En algún caso, meses antes del traspaso, la Administración central paralizó la actividad de los servicios, lo que supuso una dificultad adicional.

c) La forma concreta de calcular el coste efectivo se realizaba en base a las dotaciones presupuestarias, con el grave inconveniente de que éstas pueden ser insuficientes, consolidando entonces la insuficiencia. Otro efecto negativo del coste efectivo se producía cuando la administración periférica



era pequeña, y la CA se veía obligada a crear órganos propios para atender los servicios.

d) Otras deficiencias en las valoraciones derivaron de la insuficiente valoración de los gastos de inversión destinados a la conservación y mejora del servicio traspasado, y de la falta de consideración de la inversión nueva, excluida entonces del cálculo del coste efectivo, y que fue financiada mediante transferencias de capital, vía que ha funcionado de manera muy irregular en la percepción real y efectiva de las mismas.

e) En el personal transferido se produjeron problemas de diferente tipo. La diversidad de condiciones de trabajo que tenía el personal traspasado produjo conflictividad social y reclamaciones, administrativas y judiciales, que tuvo que hacer frente la CA. También la diferencia con las condiciones de los funcionarios propios fue origen de conflictividad y reclamación, con el consiguiente incremento de gastos para la CA al cubrir la diferencia de sueldos.

En algunos casos, un coste adicional provino de la ejecución de las sentencias, que venían planteadas de la situación anterior, principalmente por personal laboral (frecuentemente reconocimiento de antigüedad), y se resolvieron después del traspaso.

f) En otros casos existió una defectuosa valoración de los ingresos afectos a los servicios objeto de traspaso (tasas y otros), que produjo minoración de la valoración del coste efectivo del servicio. En muchos casos se omitió la valoración de la inversión de la reposición, aunque debía incluirse. Tampoco se incluyeron las subvenciones que correspondían a los servicios traspasados, a pesar de que debía haberse hecho.

g) Por último, en los RRDD de traspaso se incluyeron muchas fórmulas de cooperación, que luego no se han actuado, y que sólo pretendían cubrir las deficiencias materiales de los traspasos, o mantener la presencia de la Administración central en sectores sobre los que dejaba de tener competencias.

## 5. VALORACION GENERAL

Sería difícil conseguir una opinión general sobre una iniciativa política de tanta trascendencia como la actual, y por tanto nos limitaremos a señalar alguna reflexión que sí puede alcanzar una amplia aceptación.

La ampliación podría haberse realizado mucho antes, tanto jurídica como políticamente, y probablemente se hubieran ahorrado alguno de los problemas actuales. Pero al menos se ha puesto en marcha. Tal como esta la situación en estos momentos, es bastante razonable que el éxito en la empresa se intente asegurar en el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, sin dar

entrada directa a las CCAA, que en el plano lógico, ciertamente debieran haberlo tenido.

No cabe oponer obstáculos jurídicos serios al uso de la Ley Orgánica de Transferencias (otra cosa son las preferencias políticas), y la combinación con la reforma de los Estatutos acaba de quitar hierro a la polémica anterior sobre la vía preferible para la ampliación.

Las delimitaciones de las competencias contenidas en la Ley Orgánica son criticables en sí mismas y debería renunciarse a trasladarlas a los Estatutos.

La delimitación de toda competencia se realiza en virtud de los criterios del bloque de constitucionalidad e incluirlos en una Ley Orgánica puede acarrear la propia inconstitucionalidad de la norma (por la prohibición de leyes interpretativas que se interpongan entre la Constitución y los Estatutos, según la STC 76/1983, de 5 de agosto), y seguramente es inútil, porque el Tribunal Constitucional puede variar su jurisprudencia cambiando el ámbito competencial.

Pero si una restricción de lo transferido puede figurar en la Ley Orgánica es mucho más difícil aceptar estas delimitaciones del ejercicio competencial, que son auténticas limitaciones de las competencias, en los Estatutos.

El análisis que hemos realizado revela que no se produce una igualación total entre las competencias de las CCAA del 143 y las del 151 CE, o en todo caso la igualación es relativa, pero conviene también subrayar que en cambio la ampliación de competencias es muy notable, y de incorporarse a los Estatutos la igualación se producirá a medio plazo, bien por efecto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o bien por una nueva reforma que el desarrollo de la dinámica actual acabará reclamando.

No sería extraño que la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional operara la igualación, porque cada vez más los límites de las competencias de las CCAA no provendrán de los Estatutos sino de las propias competencias del Estado fijadas en el art. 149.1 CE.

Pero las mayores ventajas de la ampliación, y relativa igualación, de competencias operarán sobre el conjunto del sistema autonómico, y deberían beneficiar a *todas* las CCAA en puntos tan importantes como las leyes básicas del Estado, el principio de supletoriedad de la legislación estatal y la reforma de la Administración central.

Hasta ahora se ha criticado, con bastante razón, la excesiva extensión de la legislación básica del Estado, pero una de las razones de esta intervención excesiva residía en que las mismas leyes estatales debían servir para las CCAA que tenían más competencias, y podían elaborar sus propias leyes de desarrollo de las bases estatales (las CCAA del 151 CE), y para las CCAA que tenían menos competencias, y que por carecer del desarrollo legislativo

de la ley estatal debían aplicarla íntegramente. Este desfase entre unas y otras CCAA «provocaba» una extensión excesiva de la legislación básica del Estado, y la igualación relativa de competencias permitirá que las Cortes legislen realmente sobre lo fundamental, sobre lo básico, sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas, porque ahora todas las CCAA pueden desarrollar esos aspectos por sus propias leyes. Que se haga o no así, depende de las Cortes y del Tribunal Constitucional, pero ya no existe disculpa para el desarrollo detallista de las leyes básicas del Estado porque todas las CCAA tienen competencia para desarrollarlas.

El principio de supletoriedad del Derecho estatal ha tenido hasta ahora excesiva utilización, porque el Estado elaboraba leyes en materias que eran competencia de las siete CCAA que tenían el nivel superior con el pretexto de que eran necesarias para las diez CCAA que no podían hacer leyes en esas materias, y porque el Tribunal Constitucional utilizaba este argumento cuando una ley estatal invadía las competencias de las CCAA de nivel superior señalando que la ley no sería de aplicación directa en la Comunidad recurrente, pero no la anulaba, porque se podía aplicar directamente en todas las demás CCAA. Estos abusos de la cláusula de supletoriedad deben desaparecer, especialmente con la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional que afirma rotundamente que el principio de supletoriedad no constituye un título competencial.

La reforma de la Administración central, que debe pasar a las CCAA la mayoría de los servicios y personal correspondientes a las competencias ejecutivas, sigue la misma lógica. Hasta ahora, el Gobierno central mantenía toda la administración en 10 CCAA (por ejemplo en Educación, el llamado «territorio MEC»), mientras las había traspasado a las CCAA con mayores competencias. Este desfase dificultaba la reforma racional de la Administración central. Ahora este obstáculo desaparece y no existen razones que impidan una reducción notable de la Administración central.

Por otra parte, los Pactos Autonómicos permiten la reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Canarias, incorporando definitivamente las competencias que hasta ahora tenían por Ley Orgánica de Transferencias. Sin volver sobre el tema ya expuesto en la «Valoración general» de la primera parte, y tanto para estas dos CCAA como para las diez que son afectadas por la LO 9/1992, parece que debe prestarse toda la atención a las reformas de los Reglamentos del Congreso y del Senado que establezcan el procedimiento para su tramitación.

### III. Tareas pendientes para culminar la distribución de competencias

Junto a los aspectos positivos de la ampliación de competencias realizada por la Ley 9/1992, y consolidada —esperemos— por la reforma de los

Estatutos de Autonomía, debe constatar que quedan algunos problemas importantes por solucionar, tanto en las competencias como en otros aspectos claves de las autonomías.

Están por resolver, en primer lugar, las competencias aplazadas en la reciente Ley Orgánica de Transferencias para su igualación con las CCAA del 151 CE, en aquéllas que puedan asumirlas con eficacia. Están pendientes, en segundo lugar, las reivindicaciones de las CCAA del 151 sobre los traspasos de servicios no realizados. En la valoración general hemos visto como tanto el Informe del Gobierno vasco sobre transferencias como el gallego sobre la Administración única, igual que las quejas —menos formalizadas públicamente— del Consejo Ejecutivo de Cataluña plantean todo un listado de traspasos pendientes. Convendría examinar a fondo estas reclamaciones y formular una respuesta fundamentada, tanto si es positiva como negativa. Quedarían aún, en tercer lugar, transferencias sencillas a muchas CCAA que no se han realizado por la redacción de los Estatutos o alguna otra razón de poca trascendencia, y que debieran hacerse para racionalizar realmente las Administraciones públicas.

A) En las CCAA del 143 CE, el próximo paso importante es el traspaso de servicios, de personal y de recursos financieros correspondientes a sus nuevas competencias. Su volumen es importante y por ello convendría evitar los defectos de la época anterior. Probablemente mejoraría todo el proceso su realización simultánea con las 10 CCAA.

Pero quedan pendientes, y no se debe ignorar, las diferencias que la propia LOT mantiene con los Estatutos del 151 CE, y que hemos apuntado al examinar las competencias transferidas. Aunque no sea de manera inmediata, a medio plazo se precisará una nueva ampliación, de la que podrían quedar fuera, eventual y excepcionalmente, las CCAA que no se vean capaces de asumir las competencias más complejas.

B) En las CCAA del 151, los traspasos que Galicia, País Vasco o Cataluña reclaman presentan características diferentes, y convendría matizarlas para poder progresar. En todo caso, la mayoría serían extensibles a Andalucía, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana.

a) Algunos traspasos han sido realizados a Cataluña y no a las demás CCAA que poseen estatutariamente las mismas competencias, lo que en principio carece de justificación, salvo que el escollo se encuentre en la valoración de los servicios a traspasar.

b) Otras transferencias parecen detenidas por la diferencia de opinión entre el Gobierno central y los autonómicos, en cuanto al ámbito mismo de la competencia.

Algunos servicios parecen claramente de las CCAA, porque han asumido la competencia como exclusiva, pese a lo cual la Administración central no

los transfiere. Como se sabe, el Tribunal Constitucional en varias Sentencias de 1991 se declaró incompetente para solucionar este conflicto, que en cualquier caso debe tener una solución pronta, si no se quiere que la situación se siga deteriorando.

Un ejemplo claro es la reclamación autonómica de traspaso de los Paradores de Turismo, en la que el Tribunal no quiso entrar. Corresponden obviamente a la competencia exclusiva en turismo de las CCAA. La red unificada actual puede tener diversas alternativas técnicas (el Gobierno gallego propone la constitución de un holding), pero resulta indefendible que después de 12 años de autonomía no se haya iniciado el traspaso. Si el Tribunal Constitucional continúa absteniéndose de resolver este tipo de conflicto (podría al menos pronunciarse sobre la titularidad de la competencia), debería buscarse alguna solución de tipo arbitral.

Otras competencias pueden resultar más difíciles de dilucidar, o de mayor trascendencia, pero lo que no se puede entender es la falta de tratamiento, o en su caso, de explicación pública respecto a las razones de las partes después de una amplia negociación.

La consolidación del sistema autonómico requiere la desaparición pronta de estos contenciosos que aparecen ante los ciudadanos, según las versiones, como resistencia a ultranza de la Administración central para traspasar servicios que ya no le corresponden o como voracidad de las CCAA para continuar creciendo sin parar. La Administración requiere estabilidad, y los ciudadanos necesitan conocer, después de tantos años de autonomía, la configuración definitiva de los ámbitos central y autonómicos.

C) Existen por fin otras transferencias pendientes a varias CCAA, tanto del 143 CE como del 151 CE, que responden a razones casi absurdas. Por ejemplo, Galicia no ha recibido los traspasos en «espectáculos» (que tienen en cambio casi todas las CCAA del 143 CE), porque su Estatuto no asumió esta competencia. Competencias tan poco discutibles están ausentes también en otros Estatutos, y su resolución podría ir directamente por la vía de los Traspasos de competencias, sin necesidad de recurrir a una Ley Orgánica de Transferencias.

El mismo Tribunal Constitucional ha equiparado las diferentes menciones de los EEAA a una competencia, por ejemplo en Sentencia de 4 de julio de 1991, Ley de Aguas, FJ 1.A y 1.D. E igualmente se ha aceptado la aplicación del Derecho Europeo por todas las CCAA, aunque algunos EEAA no la recogían.

D) Algunos puntos incluidos en el informe gallego, y sobre todo en el vasco, reclaman la modificación de la legislación básica (por ejemplo, en ordenación del crédito), e incluso la variación de la jurisprudencia constitucional, porque entienden que aquéllas han vaciado la competencia

estatutaria. Estos son probablemente los problemas que requieren una mayor reflexión (todos los demás deberían resolverse rápidamente), y el acuerdo de las CCAA y el Estado en la elaboración por expertos de un «Libro blanco» o alguna técnica semejante que facilite una futura posición común.

Pero no debe cerrarse la puerta a la reinterpretación de alguna competencia, realizada en un primer momento, si sus consecuencias resultan disfuncionales. Por ejemplo, parece que se ha negado la transferencia de recursos hidráulicos cuando la cuenca de un río penetra 100 metros en otra CA, como al parecer sucede en el Nervión o el Sil. Si ello fuera cierto, merecería ser revisado. Cien metros de la cabecera de un río cuando todo el resto discurre por una CA no puede justificar la competencia del Estado.

D) Resuelta la controversia sobre las competencias entre el Estado y las CCAA, o en la vía de solución, ¿cuáles deberían ser las tareas prioritarias posteriores?

Sin detenernos en una respuesta detallada, la resolución de los conflictos pendientes sobre las competencias y los traspasos debería culminar probablemente con una nueva ampliación competencial a todas las CCAA que fijara definitivamente el ámbito respectivo.

Inmediatamente después, el gran desafío debe ser una reforma de las Administraciones. De la Administración central, para adaptar su aparato a una funciones de planificación y coordinación, esencialmente, ya que la ejecución debería corresponder en su mayoría a las CCAA; y de las administraciones autonómicas, para trasladar también parte de la ejecución a los Ayuntamientos o instancias locales intermedias, que estén en mejores condiciones de prestar el servicio por su proximidad a los ciudadanos.