

# Reflexiones sobre el nuevo Marco Autonómico \*

Leopoldo Tolivar Alas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. PLANTEAMIENTOS DE LA LEY ORGANICA DE TRANSFERENCIA.— III. LA DIVERSIDAD DE COMPETENCIAS EN LA LEY ORGANICA Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. Competencias de carácter exclusivo.— 2. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.— 3. Competencias de simple ejecución.— 4. Competencias singularizadas.— IV. SOBRE LOS EVENTUALES EFECTOS PRÁCTICOS DE LAS EXTRALIMITACIONES ESTATUTARIAS.— V. EL CONTROL DE LAS FACULTADES TRANSFERIDAS.— VI. A MODO DE CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución <sup>1</sup>, en su propósito de ajustarse estrictamente a los elencos de atribuciones que el texto fundamental plasma en favor, bien del Estado, bien de las Comunidades Autónomas, dejó deliberadamente de manifiesto la incorrección de un buen número de previsiones contenidas en los Estatutos de aquéllas, hasta el punto de poder señalar, sin riesgo de error, que muchas de las facultades ahora transferidas ya se hallaban contenidas en las normas institucionales básicas de dichas Comunidades. La circunstancia, bien conocida, de que, por mimetismo con los Estatutos elaborados a tenor de lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, la gran mayoría de las normas de autogobierno se excedieron en su ímpetu compilador de atribuciones, no llevó, sin embargo, a declaración de inconstitucionalidad alguna pese a que, como veremos, algunas de estas competencias

---

\* El presente artículo se corresponde sustancialmente con el texto de la lección inaugural del curso 1993-94 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León.

<sup>1</sup> Sobre esta clase de leyes orgánicas, véase E. GARCÍA de ENTERRÍA, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Civitas, Madrid, 1988, págs. 44-81.

indebidamente recogidas conllevaron (pese a lo que parece creer el legislador de 1992) ciertas transferencias, por vía de Decreto, e incluso dieron lugar al ejercicio de actuaciones propias, normativas o institucionales, por parte de los Poderes públicos territoriales.

Insistir en lo antedicho, por manido en la doctrina, podría ser inútil. Sin embargo, conviene recordar, por una parte, que esta situación de exceso estatutario, que encuentra alguna justificación moral, por agravio comparativo, en el trato legislativo dado a las Comunidades canaria y valenciana, no debe confundirse con las previsiones de los Estatutos de competencias futuras a asumir por vía de reforma o por medio de las leyes orgánicas del artículo 150.2 de la Constitución. En el supuesto al que nos referimos, hemos de hallarnos ante facultades de ejecución, reglamentarias e, incluso, de desarrollo legislativo, diáfananamente incorporadas a los Estatutos de Autonomía al lado de inequívocas transcripciones de los epígrafes del artículo 148 de la Constitución, precepto éste en el que, en teoría, deberían moverse los Estatutos de las Comunidades de autogobierno gradual o diferido. Por otra parte, la presencia en los artículos estatutarios de competencias que ahora se ceden a las Comunidades a través de una ley orgánica, volvió superflua, en lo tocante a dichas atribuciones, la lograda reivindicación de diversas fuerzas políticas en distintos territorios, de modificar inmediatamente los Estatutos de Autonomía para albergar los frutos de los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992, lo que recientemente se ha plasmado en las Leyes Orgánicas de 24 de marzo de 1994.

Aun siendo la situación que se ha expuesto palmaria, a partir de un liviano cotejo de la norma de transferencia y de los listados estatutarios, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, poco justifica al respecto. Se limita a dejar constancia de que los textos para las distintas autonomías presentan «diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las Comunidades Autónomas, y en las dicciones con que, en concreto, aparecen formuladas». Siendo por ello aconsejable afrontar el proceso de ampliación con «criterios racionalizadores» que eviten «disfuncionalidades en el conjunto del sistema». Pero lo reseñado parece aludir tan sólo al legítimo uso de las facultades dispositivas desprendidas del primer párrafo del artículo 148 y del número 3 del artículo 149 de la Constitución española, que ha acarreado, como podría haberse imaginado tiempo atrás, una disparidad competencial que, ahora, esta Exposición de Motivos considera «disfuncional». Únicamente cabe destacar a este respecto la escueta referencia a la extralimitación del artículo 148 de la Constitución, a la que inmediatamente nos referiremos, plasmada entre los criterios que inspiran al ámbito material de la Ley.

En las páginas siguientes trataremos de reflejar algunas de las atribuciones duplicadas, mostrando cómo, lejos de ser previsiones ornamentales, generaron efectos jurídico-administrativos que no debieran haber sido obviados por el legislador. Cuando menos para reconocer que la norma de transferencias, en muchos puntos, sólo tenía un mero efecto subsanador de posibles irregularidades de los Estatutos de Autonomía.

También aludiremos, finalmente, a las medidas de control contenidas en la Ley Orgánica 9/1992, en relación con sus dos precedentes más conocidos.

## **II. PLANTEAMIENTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE TRANSFERENCIA**

Volviendo a la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica, debemos recordar cómo, en la misma, se recogen cinco criterios relativos al ámbito material de la norma, que pueden resumirse en una adecuación uniformadora de los títulos competenciales (para evitar diversos enunciados), una equiparación sustancial entre los Estatutos que se busca complementar y los de las Comunidades con plenitud competencial, un tratamiento homogéneo de las competencias que aparecen como diferidas en los Estatutos, con independencia de que aparezcan en uno o en varios de estos textos, una uniformidad en los niveles competenciales previstos en los Estatutos y, por ende, la reiteración de materias «que, por suponer una extralimitación respecto de lo establecido en el artículo 148 de la CE no han permitido el ejercicio de la competencia por la Comunidad». Finalmente, se recoge el deseo de dotar a Comunidades concretas de atribuciones que, voluntariamente o por omisión, no fueron incluidas en los pertinentes Estatutos autonómicos, o de facultades —como las marítimas— que obviamente no pueden transferirse genéricamente a todos los territorios sin antes reparar en razones geográficas.

La culminación de estas medidas de transferencia, es, para la propia Ley, la modificación de los Estatutos de Autonomía, fase que completará el proceso dando «satisfacción a las Comunidades Autónomas del artículo 143», una vez racionalizado y homogeneizado, con la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992, el desigual contenido de los clausulados atributivos. Ello vino a obligar, en suma, a un replanteo uniformador, en la revisión estatutaria, de todos los artículos concernientes a competencias. Muy especialmente, los tocantes a las de desarrollo le-

gislativo, reglamentación y ejecución, toda vez que los preceptos que albergan facultades exclusivas parecen correctamente acomodados a lo dispuesto en el artículo 143 de la CE. Dicho en otros términos, la reforma estatutaria no puede limitarse a eliminar la condición suspensiva de ejercicio, repetida en todos los textos para algunas competencias, sino que, en virtud de un sucedáneo armonizador, habrá de alterar profundamente los artículos que cada Estatuto dedica a los diversos supuestos de intervención autonómica.

El principio dispositivo <sup>2</sup>, ciertamente limitado por los primeros Pactos Autonómicos para las Comunidades del artículo 143 CE —por no citar los supuestos excepcionales del artículo 144—, parece haber sufrido, en lo tocante a la asunción de atribuciones y al nivel de éstas, un golpe letal. Es evidente que la caótica situación derivada de la actual dicción estatutaria en nada beneficia un planteamiento coordinado que apuesta, con renovado ímpetu, por las Conferencias Sectoriales <sup>3</sup>. Y también parece obvio que no debe mantenerse la irregular presencia en los Estatutos de competencias que, como eufemísticamente se señala en la Ley Orgánica de Transferencias, suponen una extralimitación del artículo 148 de la norma fundamental. Pero de ambas situaciones es principalísimo responsable el Parlamento nacional, dadas sus ilimitadas facultades para controlar y alterar las proposiciones de Estatutos remitidas desde los territorios, en el caso de los textos acogidos al artículo 143 CE de los que no puede predicarse, en modo alguno, la naturaleza semi paccionada de los elaborados conforme al artículo 151 de la Ley Fundamental.

Otra cuestión diversa, como ya hemos apuntado, radica en averiguar si, como asevera la Ley Orgánica 9/1992, las competencias indebidamente incrustadas en los Estatutos de Autonomía fueron simple letra impresa sin correlato de efectividad, o si, contrariamente a lo reseñado en la Exposición de Motivos, la presencia, siquiera colateral, de algún

---

<sup>2</sup> Sobre el principio dispositivo y las ampliaciones competenciales, véase M. GARCÍA CANALES, «La reforma de los estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 23, 1988, págs. 157-184 y A. GUTIÉRREZ LLAMAS, *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Universidad de Murcia, Civitas, Madrid, 1991. Sobre el principio dispositivo y la incidencia en el mismo de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, véase S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 137 y sigs.

<sup>3</sup> Punto 3 *in fine* de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, así como sus artículos 7.3 y 20.d). Las Conferencias Sectoriales se previeron en el art. 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y, también, se han reiterado en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Decreto de Transferencias, de algún convenio con el Estado, o, incluso, la propia iniciativa de ejercicio por parte de las Comunidades de algunas de estas facultades, volvió operativo el exceso estatutario.

En todo caso, conviene destacar ya cómo la vía del artículo 150.2 de la Constitución ha servido no tanto para la ampliación de facultades ansiadas por Comunidades Autónomas de segundo grado, como para uniformar, en contra de la libertad constitucional de asunción, las divergencias, ciertamente perturbadoras, apreciables entre los distintos Estatutos. Tal vez no esté de más recordar ahora la polémica redacción del artículo 20 del Estatuto para el País Vasco, en que se prevé que las competencias delegables o transferibles por el Estado lo serán «a petición del Parlamento Vasco» y no por un simple deseo racionalizador de los Poderes centrales. En definitiva, con la Ley Orgánica de 1992 ha primado, definitivamente, la forma verbal «podrá» que al Estado asigna el artículo 150.2 de la ley fundamental, sobre el análogo «podrán asumir» empleado por el artículo 148.1 para las Comunidades Autónomas. Y ya no vale decir que el primer precepto citado es la excepción a la regla general dispositiva, toda vez que, con la ley de transferencia, se altera el contenido de unos Estatutos constitucionalmente desiguales y ahora condenados a una reforma igualadora.

### **III. LA DIVERSIDAD DE COMPETENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE TRANSFERENCIA Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

Sin ánimo exhaustivo, parece conveniente repasar los nuevos listados de atribuciones contenidos en la norma de 23 de diciembre de 1992 y comprobar, como ya se ha dicho, la poca novedad de muchas de las competencias transferidas, al menos en lo que respecta a la literalidad estatutaria. Que la indebida ubicación de facultades haya traído consecuencias, o no (como rotundamente se señala en la Ley Orgánica: [las extralimitaciones] «no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad»), es cuestión a analizar posteriormente.

#### **1. Competencias de carácter exclusivo**

El artículo 2 de la Ley Orgánica 9/1992, transfiere a las diez Comunidades de autonomía gradual, la competencia exclusiva en once materias que no son, en buena medida, rigurosamente novedosas con respecto a las facultades teóricamente ejercitables según la dicción de los

Estatutos de Autonomía. De las demás, la mayoría ya aparecía en dichos textos en situación expectante, aguardando el indefinido momento de la ampliación atributiva. Estas competencias son:

*a)* Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Previsión ésta, directamente extraíble del artículo 149.1.22ª CE.

*b)* Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. En este punto, conviene recordar que tales facultades, amén de estar presentes en Estatutos de autonomía plena, también se recogían, si bien a título de mera ejecución, en el Estatuto de Aragón (art. 36.2.d) <sup>4</sup>.

*c)* Cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil. Previsiones éstas ya recogidas, en grado de desarrollo legislativo y ejecución, por el Estatuto de Baleares (art. 11.4) <sup>5</sup>.

*d)* Espectáculos públicos. Atribución presente, en fase de ejecución, en el texto aragonés (art. 36.2.e).

*e)* Estadística para fines no estatales. Esta competencia, deducida por exclusión del artículo 149.1.31ª CE, por sus modestas pretensiones y escaso roce con los intereses estatales, puede ser leída en los Estatutos de La Rioja (desarrollo legislativo y ejecución; art. 9.10), Extremadura (desarrollo legislativo y ejecución; art. 8.9) y Madrid (ejecución; art. 28.7) <sup>6</sup>.

*f)* Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.

*g)* Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las nor-

---

<sup>4</sup> Las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del art. 143 CE han venido incidiendo en el juego a través de leyes sobre tributación o recargos (Ley asturiana 5/1989, de 22 de diciembre; Ley castellano-manchega 4/1989 de 22 de diciembre, etc.), de acuerdo con el art. 157.1.1) CE. La Comunidad balear ha visto suspendida, previo recurso, el 15 de diciembre de 1990, su Ley del Impuesto sobre loterías (Ley 3/1990, de 21 de marzo).

<sup>5</sup> Véase el Decreto del Gobierno balear nº 146/1989, de 30 de noviembre.

<sup>6</sup> Cantabria aprobó al respecto la Ley 3/1990, de 21 de marzo, de Estadística.

mas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. Dicha atribución se halla reflejada en términos casi idénticos (provenientes, a su vez de los primeros Estatutos aprobados) en la norma institucional aragonesa, que se llama a tal competencia a nivel de desarrollo legislativo y ejecución (art. 36.1.d). Más modestamente, recogen facultades de simple ejecución al respecto los textos para Asturias (art. 12.f), Murcia (art. 12.e), Castilla-La Mancha (art. 33.5), Extremadura (art. 9.6), Baleares (art. 12.8), Madrid (art. 28.5) y Castilla y León (art. 28.1).

*h)* Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Estas facultades, inferidas del artículo 149.1, 22<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup>, pueden encontrarse ya impresas en el último de los Estatutos aprobados, el de Castilla y León, que se refiere a las mismas en grado de ejecución autonómica (art. 28.2).

*i)* Procedimiento administrativo de las especialidades de la organización propia. Esta competencia, aunque formalmente incardinada en el artículo 149 CE., no sólo fue masivamente recogida por los Estatutos limitados al artículo 148, sino que parecía, hasta cierto punto, imprescindible para desarrollar mínimamente la insoslayable potestad de autoorganización <sup>7</sup>. Por otra parte, la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) reconoce, sin distinción, en su Exposición de Motivos, estas facultades autonómicas, al señalar, con invocación de doctrina constitucional, que «no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal». Los Estatutos así lo entendieron desde el primer momento y, así podemos encontrar facultades sobre régimen jurídico y procedimental, a nivel de desarrollo legislativo y ejecución en los textos para Asturias (art. 11.h), Aragón (art. 36.1.a), Castilla-La Mancha (art. 32.4), Extremadura (art. 8.7), Madrid (art. 27.8), Castilla y León (art. 27.1.7) y Baleares (art. 11.2). Precepto este último que se refiere también a las especialidades procesales (art. 149.1.6<sup>a</sup> CE), que

---

<sup>7</sup> Y así fue entendido por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en su art. 12.1, que dispuso toda duda sobre las posibilidades autonómicas para, mediante Ley, poder regular «las especialidades derivadas de la organización propia» de todas las Comunidades y no sólo de las de autogobierno pleno.

no han sido transferidas en esta ley orgánica de 1992. Cabe también recordar que, con la nueva legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo, deberá depurarse, al reformar los Estatutos la terminología utilizada, ya que equiparan, *de facto* los niveles competenciales sobre régimen jurídico y sobre procedimiento hasta el punto de utilizar una u otra expresión de forma casi sinónima. Caben, pues, competencias exclusivas sobre procedimientos peculiares derivados de la organización autonómica, pero, como señala la Exposición de Motivos de la Ley de 26 de noviembre de 1992, «la delimitación del régimen jurídico (...) se engloba en el esquema <bases más desarrollo> que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus normas siempre que se ajusten a las bases estatales».

j) Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos. El Estatuto aragonés ya contemplaba, en simple grado de ejecución, competencias al respecto en su artículo 36.2.e.

h) Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

## 2. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución

El artículo 3 de la Ley Orgánica 9/1992, transfiere a las diez Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143 CE, cinco competencias de desarrollo legislativo y ejecución. Son éstas:

a) Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Estas atribuciones, que han motivado una abundante jurisprudencia constitucional centrada en si tales Corporaciones entran en el concepto de Administraciones a los efectos de su básica regulación por el Estado, aparecían ya recogidas en los Estatutos castellano-manchego (art. 32.7) y —a título de mera ejecución— madrileño (que se refiere a las *Cámaras* en su art. 28.6).

b) Defensa del consumidor y usuario. La Ley General para la defensa de consumidores y usuarios (Ley 20/1984, de 19 de julio), ya contempló la actuación autonómica «de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos» (art. 40). Y éstos venían llamándose a competencias ejecutivas al respecto. Así, por ejemplo, Asturias (art. 12.e), Cantabria (art. 24.d), La Rioja (art. 10.4), Murcia (art. 12.c), Baleares (art. 12.6), Madrid (art. 28.4) y Castilla y León (art. 28.4). Destaca el caso del Estatuto de Aragón —que tanto ha influido en esta Ley Orgánica

de Transferencia— que extendía las facultades sobre defensa del consumidor al plano del desarrollo legislativo (art. 36.1.c) <sup>8</sup>.

c) Normas adicionales de protección del medio ambiente. Esta facultad, explícitamente prevista en los artículos 149.1.23<sup>a</sup> CE, podemos verla ya incorporada a los Estatutos de Baleares (art. 11.5) y Madrid (art. 27.10) <sup>9</sup>.

d) Régimen minero y energético. A pesar de que las Bases de la regulación jurídica de la energía y la extracción de minerales competen al Estado (art. 149.1.25<sup>a</sup> CE), lo que sólo permitiría incluir atribuciones en esta materia a los Estatutos de autonomía plena, otros Estatutos vinieron a seguir el ejemplo del asturiano, que, a su carácter pionero dentro de la *vía lenta*, unía (quizá hablar en pretérito sea lo más conveniente) el arraigado carácter minero dominante en la economía regional. El Estatuto asturiano, no en su primera redacción, sino a su paso por las Cortes Generales, fue dotado de facultades de desarrollo y ejecución en este punto (art. 11.e), pese a la heterodoxia constitucional de tal previsión, y tras él se hizo lo propio con los textos para otros territorios no siempre de tradición minera: Murcia (art. 11.e), Aragón (art. 36.1.b), Castilla-La Mancha (art. 32.6), Extremadura (art. 8.5), Madrid (art. 27.5) y Castilla y León (art. 27.1.5).

---

<sup>8</sup> En esta materia pueden verse, entre otras, las siguientes disposiciones: Comunidad de Madrid, Decreto 13/1990, de 29 de marzo, de creación del registro de organizaciones de consumidores (modifica el Decreto 38/1987, de 23 de abril); Región de Murcia, Orden de 29 de septiembre de 1989, de Bienestar Social, sobre subvenciones a Corporaciones Locales para equipamientos de oficinas de Información al Consumidor; Islas Baleares, Decreto 57/1990, de 17 de mayo, por el que se crea el Consejo Autonómico de Consumo; La Rioja, Decretos 44/1990, de 22 de febrero y 89/1990, de 31 de octubre, sobre Registro de Organizaciones de Consumidores, y 49/1990, de 1 de marzo, regulador del Consejo Regional del Consumo.

<sup>9</sup> La noción de «norma adicional» es de difícil precisión, toda vez que, constitucionalmente parece suponer un plus al desarrollo legislativo de las bases estatales (art. 149.1.23<sup>o</sup> CE). Por tanto, a las Comunidades de autonomía menos plena sólo les corresponderían facultades de gestión de materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9<sup>a</sup> CE). Sin embargo, como se dirá más adelante, la inclusión en los Estatutos de estas Comunidades de competencias sobre espacios naturales protegidos tradicionalmente declarados por Ley, ha propiciado una interpretación amplísima de «gestión ambiental», que ha permitido a las Comunidades Autónomas aprobar leyes no sólo declaratorias sino generales sobre estos espacios (leyes asturiana 5/1991, de 5 de abril; balear 1/1991, de 30 de enero; castellano-leonesa 8/1991, de 10 de mayo, etc). Igualmente, en materia ambiental, se han promulgado leyes autonómicas de considerable interés (como la madrileña 10/1991, de 4 de abril, de Protección del Medio Ambiente), que dificultan aún más el hallazgo de la línea divisoria entre lo permitido a estas Comunidades por el artículo 148 CE y lo prohibido por el art. 149 CE.

e) Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. Ampliación ésta que se corresponde con la previsión contenida en el artículo 149.1.27ª CE.

### 3. Competencias de simple ejecución

El artículo 4 de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, transfiere, igualmente a todas las Comunidades de autogobierno diferido, otras diez competencias de carácter ejecutivo:

- a) Asociaciones.
- b) Ferias internacionales.
- c) Gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social: INSERSO. Esta atribución, en términos más abstractos, podía encontrarse en el Estatuto balear (art. 12.5).
- d) Gestión de Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios. Esta atribución no sólo fue asumida por un buen número de Estatutos —Asturias (art. 12.c); La Rioja (art. 10.5); Murcia (art. 12.b); Castilla-La Mancha (art. 33.4); Baleares (art. 12.4) y Madrid (art. 28.2)— sino que los Convenios con el Estado llevan ya varios años firmados, por lo que no cabe hablar de competencias novedosas, en absoluto.
- e) Pesas y Medidas. Contraste de metales. Atribución desglosada del artículo 149.1.12ª que, por cierto, no prevé participación autonómica al respecto <sup>10</sup>.
- f) Planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos. En similares términos pueden verse los artículos 36.2.f) del Estatuto de Argón y el 11.12 del Estatuto de Baleares.
- g) Productos farmacéuticos (art. 149.1.6ª, *in fine* CE, que reserva al Estado la «legislación» en el sector).

---

<sup>10</sup> Sobre pesas y medidas, véase la sentencia constitucional 100/1991, de 13 de mayo y la Ley estatal 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología. Como ejemplo de referencia a pesas y medidas en Decretos de transferencia, véase el R.D. 2387/1982, de 24 de julio, de Traspasos a la Región de Murcia.

h) Propiedad industrial (art. 149.1.9ª CE).

i) Propiedad intelectual (art. 149.1.9ª CE, que se refiere a la competencia estatal utilizando, también, la expresión («legislación»).

j) Laboral. El Estatuto de Baleares también incorporó esta facultad de ejecución (art. 12.7).

#### 4. Competencias singularizadas

La Ley Orgánica 9/1992, establece previsiones singulares, en unos casos para solventar omisiones estatutarias (queridas o no) y en otros para dotar a algunas Comunidades de atribuciones condicionadas por su carácter costero. Igualmente se incluye un régimen diverso para el traspaso de las competencias educativas, adecuado al calendario de reformas iniciadas por el Estado. Dentro de estas excepciones, se traspasa:

a) A la Comunidad de Castilla y León la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de denominaciones de origen, en colaboración con el Estado (art. 5.2).

b) A la Comunidad de las Islas Baleares:

— competencia exclusiva en transporte marítimo interinsular.

— competencia exclusiva en materia de instituciones públicas de protección y tutela de menores. La necesidad de esta ampliación, razones políticas al margen, nos parece totalmente infundada. La mayor parte de las Comunidades Autónomas de *vía lenta* han obtenido estas atribuciones a partir del título «asistencia social», que también aparece en el Estatuto balear (art. 10.12), incluso reiterado como garantía competencial para los Consejos insulares (art. 39.7). Como ya hemos señalado en otro lugar, extensamente <sup>11</sup>, la mayor diferencia cualitativa en las transferencias sobre menores a Comunidades de primer o segundo grado estribaba en que a las primeras se les cedió el aparato administrativo de los antiguos Tribunales Tutelares de Menores. Al desaparecer éstos, integrándose las potestades ejercidas hasta entonces en el sistema judicial ordinario (artículos 82.7 y 97 y Transitoria 26ª de la Ley or-

---

<sup>11</sup> TOLIVAR ALAS, L. «Aspectos jurídico-administrativos de la protección de menores», *Revista de Administración Pública*, nº 124, 1991, págs. 35 a 63.

gánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985), se produjo una aproximación competencial entre las distintas Comunidades. Por tanto, si a Baleares no se le habían efectuado traspasos en la materia no era por falta de cobertura estatutaria, lo que indica —salvo oposición expresa de la Comunidad Autónoma a recibir tales transferencias por vía de Decreto— la innecesariedad de una Ley orgánica al respecto.

c) A las regiones marítimas (Asturias, Cantabria, Murcia y Baleares), el artículo 5 de la Ley Orgánica les transfiere:

— el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación del sector pesquero (art. 149.1.19ª CE) y

— la competencia de ejecución en materia de salvamento marítimo, ya prevista, por cierto en el Estatuto para las Islas Baleares (art. 12.11).

d) Por último, como se ha indicado, la Ley Orgánica incluye unas condiciones muy singulares para la asunción del desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza (Título II de la Ley). La Comunidad balear ya disponía, de forma puramente nominal, de atribuciones de esta índole en el artículo 11.10 de su Estatuto de Autonomía.

#### **IV. SOBRE LOS EVENTUALES EFECTOS PRÁCTICOS DE LAS EXTRALIMITACIONES ESTATUTARIAS**

Como ya hemos reiterado, la Ley Orgánica 9/1992 minimiza la trascendencia de los excesos detectables en los Estatutos que trata de complementar, señalando que las incompatibilidades con el artículo 148 CE «no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad». Pero cabría preguntarse, en primer lugar si esto es cierto y, posteriormente, quién ha permitido o quién ha impedido tal utilización irregular de facultades no asumibles conforme a la Constitución.

Como cuestión previa parece conveniente resaltar la inexistencia de decisiones del Tribunal Constitucional que declaren la inobservancia constitucional de estas extralimitaciones. El ánimo componedor del Tribunal es evidente, para evitar pronunciamientos de inconstitucionalidad estatutaria. Paradigma de lo que señalamos es el Fundamento Jurídico 13 de la sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (Ley de Aguas estatal), donde se dice, con respecto a las competencias de las Comunidades que accedieron a la autonomía por el cauce del artículo 143 de la Constitución, que

«...cualquiera que sean las expresiones con que se plasmen en los Estatutos, no pueden exceder del ámbito material acotado por el artículo 148.1 (...) de la Constitución, a cuya luz deben ser interpretadas y aplicadas (...) A este respecto, es necesario rechazar la tesis, defendida por el Gobierno de las Islas Baleares y por el de la Diputación Regional de Cantabria, de que sus respectivas Comunidades Autónomas pueden haber asumido en sus Estatutos, competencias que, aun sobrepasando los límites establecidos en el artículo 148.1 de la Constitución no desborden, sin embargo, el marco de las reservadas al Estado en el artículo 149.1. Se mejante asunción de competencias no es posible sino mediante el procedimiento de reforma estatutaria previsto en el artículo 148.2 o por transferencia del Estado *ex* artículo 150 de la Constitución...».

A renglón seguido, procede afirmar que en más de una ocasión la inclusión estatutaria de atribuciones improcedentes ha surtido efectos jurídicos. Efectos tolerados por el Gobierno estatal e incluso, más de una vez, santificados mediante instrumentos normativos o convencionales. El Gobierno del Estado podrá asegurar que en estas materias *excedentes* no sometió a Comisiones mixtas los anteproyectos de Decretos de traspaso, como sí hizo con las Comunidades *históricas* y asimiladas. Pero siendo esto en gran medida cierto, no lo es menos que las Comunidades, en ocasiones, han dictado actos y aprobado normas fundamentándose en dichas atribuciones estatutarias. Y que la literalidad de los Estatutos vinculó, cuando menos moralmente, al Gobierno central lo demuestra la existencia de un numeroso conjunto de Convenios relativos al ejercicio de algunas de estas materias. Pongamos un ejemplo del que ya hemos hablado con anterioridad: el régimen minero. Cuando se han efectuado transferencias <sup>12</sup> y más de una Comunidad dispone de una organización propia (a nivel de Dirección General); cuando se dictan resoluciones recurribles ante la justicia; cuando existe una regulación de diverso rango sobre concesión de explotaciones; cuando existen comisiones sobre seguridad minera, régimen de subvenciones y sanciones al respecto; cuando hay una normativa sobre restauración de espacios afectados por la minería y, en fin, cuando existe un Convenio de amplio contenido entre la Comunidad y el Ministerio de Industria, ¿cabe seriamente seguir manteniendo que el exceso estatutario ha sido,

---

<sup>12</sup> Utilizando la referencia del repertorio *Aranzadi*, podemos citar los Decretos de Transferencia, en materia minera, a Murcia (1982, n° 1139 y 1985, n° 1389 y 1853), Asturias (1983, n° 647 y 1985 n° 902), Aragón (1984, n° 930), Castilla y León (1984, n° 2865 y 2594), Madrid (1985, n° 426), La Rioja (1985, n° 2503 y 2447), etc.

*de facto*, irrelevante? Lo mismo podría decirse de competencias energéticas. Y, como no, del también aludido tema de la gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, al que la Ley Orgánica de Transferencias condiciona a la firma de convenios, por cierto ya estampados hace casi una década. Podrá decirse que se trata de ampliar las previsiones de tales documentos bilaterales, pero eso no minimiza, en absoluto, los efectos previos del título estatutario esgrimido por las entidades regionales y convencionalmente aceptado por el Estado. Los convenios de colaboración también han proliferado en materia estadística, campo éste ya explorado por muchas Comunidades sin aguardar la bendición de la ley estatal. ¿Qué decir del medio ambiente cuando varias Comunidades han dictado, más que normas adicionales de protección, complejas leyes de espacios naturales?<sup>13</sup> ¿Y la defensa de usuarios y consumidores, saturada de disposiciones autonómicas y de convenios con el Instituto Nacional de Consumo? Interrogantes de análoga respuesta podríamos encontrar en el campo del cooperativismo, de la industria (término éste que da nombre a Consejerías en casi todas las Comunidades Autónomas que, por lo demás, han llegado a dictar leyes que rebasan los escuetos límites del art. 148 CE) e, incluso, más reducidamente, de la educación. En lo tocante a la enseñanza son muy numerosos los convenios entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las Comunidades Autónomas a efectos de la enseñanza de la Educación Física o del patrimonio lingüístico del territorio.

En suma, parece un error notable el querer ignorar —a efectos de defender la pureza ordinamental y la indudable trascendencia de la ampliación competencial— la repercusión real que ha tenido el incorrecto acopio de competencias provenientes del artículo 149 CE en los Estatutos de autonomía reducida. Ello, como acabamos de decir, no

---

<sup>13</sup> Diversas Comunidades de autonomía limitada, comenzando por la asturiana (art. 11.b de su Estatuto), poseen nominalmente competencias de desarrollo legislativo sobre «espacios naturales protegidos», la más añeja y emblemática tutela medioambiental. Sería un contrasentido que dichas Comunidades que tenían vedado el dictar normas adicionales de protección del medio ambiente si pudieran promulgar leyes sobre espacios naturales protegidos como, de hecho, ha ocurrido (en Asturias, Ley 5/1991, de 5 de abril) por más que respeten y repitan los postulados de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo. Es cierto que estas Comunidades no han recibido en transferencia la gestión de los parques y reservas estatales (como sí ocurrió en Cataluña) pero no puede tildarse de inocua la inclusión estatutaria cuando ha dado lugar a la aprobación de leyes autonómicas en dicho sector. En todo caso, no debe olvidarse el absurdo constitucional de otorgar facultades omnímodas sobre ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas y reducir a la mínima expresión las atribuciones medioambientales, cuando ambos sectores se solapan y cuando los Planes urbanísticos y de ordenación de recursos naturales poseen una incidencia recíproca.

empeña en absoluto el importante paso dado por la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992, que profundizará decidida y rigurosamente en las brechas competenciales indebidamente abiertas, a la vez que enriquecerá con un buen número de cometidos inéditos el quehacer institucional de una decena de Comunidades Autónomas.

## V. EL CONTROL DE LAS FACULTADES TRANSFERIDAS

La Ley Orgánica sigue anquilosada, en su artículo 21, en el modelo de control <sup>14</sup> fijado para Canarias y la Comunidad Valenciana por las Leyes Orgánicas de 10 de agosto de 1982. En esta década larga la doctrina constitucional y la propia orientación del legislador han variado la filosofía con la que se redactó el modelo de control en dichas normas de 1982.

Recordemos que la CE en materia de facultades transferidas se limita a decir, en el punto de la fiscalización, que la Ley Orgánica fijará las modalidades de control que se reserve el Estado. Y como tales, la Ley Orgánica 9/1992, claramente tributaria de sus homónimas Leyes destinadas a Canarias y a la Comunidad Valenciana, incluye:

a) El deber de información de las Comunidades Autónomas al Estado, cuando éste la requiera «sobre las materias correspondientes». No parece que la información sea un control (véase la sentencia constitucional 38/1992, de 23 de marzo), sino una elemental manifestación de la lealtad federal, cuando no de la más elemental coordinación constitucional. En esta línea se mueve con toda claridad, tanto en la Exposición de Motivos como en su artículo 4, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Norma que, como ocurre tantas veces, pese a ser coetánea de la Ley Orgánica 9/1992, parece, en este punto de la información, obedecer a distintos postulados.

b) Las facultades y servicios transferidos deberán mantener «como mínimo, el nivel de eficacia que tengan en el momento de la transferen-

---

<sup>14</sup> Sobre los modelos de control de autonomías territoriales, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 131 y sigs.; F. SOSA WAGNER, «El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución Española», *Documentación Administrativa*, n° 182, 1979, págs. 158 y sigs.; L. TOLIVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1981 y A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el Poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*. IEAL, Madrid, 1985.

cia», noción técnica tan indeterminada que su apreciación objetiva puede resultar sumamente dificultosa y justificar diferencias arbitrarias de trato a unas Comunidades con respecto a otras.

c) En caso de incumplimiento por las Comunidades Autónomas de los requisitos anteriores, el gobierno requerirá a la autoridad del territorio y si persistiere el incumplimiento, podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello a las Cortes Generales (no sólo al Senado como Cámara de teórica representación territorial), quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida. Todavía el legislador de 1992 se siente técnicamente obligado a deslindar lo que es la revocación del ejercicio de lo que es la revocación de la transferencia. Por supuesto, no habla de la revocación de la titularidad porque entiende que ésta persiste en el Estado. Debemos aquí recordar cómo en las primeras exégesis que se realizaron del artículo 150.2 de la CE, los intérpretes del mismo precisamos, hasta el mínimo detalle, que lo que el texto fundamental permitía era la transferencia de «facultades correspondientes a materia (en singular) de titularidad estatal (que se mantenía)» y no la transferencia de facultades estatales. Y todo ello, siempre que «por su propia naturaleza» fueran susceptibles de transferencia. La interpretación restrictiva de esta última cautela parece haber sido superada en la sentencia constitucional 17/1990, de 7 de febrero (en materia de Aguas de Canarias).

## VI. A MODO DE CONCLUSIONES

Muy sumariamente, de lo anteriormente expuesto, podría concluirse:

a) Es falso el cariz inofensivo que atribuye la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica a la extralimitación estatutaria. Esta, como se ha intentado mostrar, produjo diversos efectos jurídicos, cuando no efectivo ejercicio de competencias.

b) La Ley Orgánica viene a suponer, casi, el certificado de defunción del principio dispositivo.

c) La Ley Orgánica no tiene el sentido que la Constitución otorga a estas normas en su artículo 150.2. Aun compartiendo la opinión de que «la entrada en juego de las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución no cierra el proceso, que, por el contrario, habrá de cerrarse algún día

con la reforma estatutaria»<sup>15</sup>, en este caso no nos hallamos ante un complemento de los Estatutos de Autonomía sino ante un simple heraldo de su inmediata modificación. O, si se prefiere, ante un pretexto para, en buena medida, unificar, a la vez que se amplían, los citados Estatutos. Esta intermediación entre Ley Orgánica de transferencias y variación estatutaria acarreará, de hecho, que los Decretos de Transferencias que al momento de redactar estas páginas se negocian, habrán de publicarse cuando los Estatutos de Autonomía ya se encuentren reformados.

d) En la práctica nos hallamos ante una insólita armonización — aunque sea parcial— de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 CE. Dichos Estatutos, al tener un procedimiento mixto y complejo de elaboración no son puras leyes estatales modificables sin intervención alguna de las instancias regionales, y por otro lado, obviamente, no son leyes autonómicas, susceptibles de la técnica *in extremis* prevista en el artículo 150.3 CE. Por ello, aunque sea un método singular, por no decir heterodoxo, la armonización en trance de operarse con la reforma estatutaria puede considerarse un éxito para sus promotores.

e) En todo caso, como se ha dicho, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, no conduce a una igualación competencial de todas las Comunidades Autónomas<sup>16</sup> ni parte de un mismo calibrado de su autonomía política, quedando pendientes temas institucionales de tanta trascendencia como la libre celebración de los comicios legislativos autonómicos y la disolución anticipada de las Asambleas legislativas.

---

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. *La revisión del sistema de Autonomías... cit.* pág. 82

<sup>16</sup> Seguirán existiendo diferencias atributivas, no sólo en el notorio caso de la gestión de la Seguridad Social —que no se ha transferido en la Ley Orgánica 9/1992—, sino en materias como la gestión de los establecimientos penitenciarios, las facultades sobre Régimen Local, o, incluso el medio ambiente, donde no se vislumbra una equiparación de las Comunidades de Autonomía diferida a Comunidades como Cataluña que ya han recibido la práctica totalidad de las competencias que el Estado poseía sobre su territorio (incluidos los Parques Nacionales).

