

Adolfo Hernández Lafuente

Director General de Cooperación Territorial del MAP

M.^a Angeles González García

Subdirectora General de Cooperación Bilateral con CCAA, MAP

Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. LA GENESIS DE LOS ACUERDOS AUTONOMICOS. III. LOS ACUERDOS AUTONOMICOS. 1. Estructura. 2. La ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE. 2.1. Criterios presentes en la ampliación. 2.2. Límites constitucionales. 2.3. Elementos de ordenación respecto a los problemas reales existentes. 2.3.1. Proliferación de títulos o competencias. 2.3.2. Aplicación del artículo 148.2 CE. 2.3.3. Existencia de legislación sectorial que condiciona al ejercicio de las competencias. 2.3.4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2.3.5. Otras situaciones consideradas. 2.3.6. Consideraciones generales en torno al ámbito de ampliación de competencias. 2.4. El desarrollo del principio de cooperación. 3. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. 3.1. El contenido de los Acuerdos Autonómicos. 3.2. El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno. 3.3. Tramitación en el Congreso de los Diputados. 3.4. Tramitación en el Senado. 4. Conclusiones sobre el desarrollo del Estado autonómico.

Cuando hace algo más de cuatro años, después de cumplir todos los Estatutos de Autonomía del artículo 143 CE los cinco años de espera que imponía el artículo 148.2 CE, el debate político e incluso doctrinal se centraba en las vías alternativas que podrían utilizarse para abordar la ampliación de competencias, la efectividad de cada una de ellas, sus costes y a veces hasta su distinta legitimidad, era difícil argumentar que esas alternativas eran meramente instrumentales y que lo esencial del proceso consistía en llevar a cabo racionalmente un diseño de distribución competencial que equiparase entre sí, de manera sustancial, a todas las Comunidades Autónomas, y que este diseño supondría la definición de una característica, aún no decidida, para nuestro «modelo de Estado» como es su virtual homogeneización. Tras la fir-

ma de los Acuerdos Autonómicos, el 28 de febrero de 1992¹, cumplida la primera fase de puesta en práctica de la ampliación de competencias con la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas del artículo 143 e iniciada en todas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas afectadas la reforma de sus respectivos Estatutos, ese debate inicial parece superado desde la perspectiva actual.

Siendo constitucionalmente factible las dos posibles fórmulas, si bien evaluadas de forma distinta en cuanto a sus ventajas e inconvenientes, es importante destacar desde la experiencia desarrollada a partir de los Acuerdos Autonómicos la validez y utilidad que estas dos opciones han tenido para realizar un proceso complejo que habrá de cumplir simultáneamente diversos objetivos. Desde esta panorámica que nos ofrece un proceso ya muy desarrollado, y desde la vinculación al propio proceso, de cuyo seguimiento hemos sido testigos privilegiados, nos proponemos en este artículo dejar testimonio de las claves interpretativas y de los criterios que sustentan los denominados «Acuerdos Autonómicos de 1992». Para ello nos parece importante precisar que, a la vista del destacado papel que ha incumbido a factores no meramente jurídicos, las páginas que siguen no se abordan exclusivamente a partir de un enfoque jurídico o doctrinal, sino que se detienen también en los aspectos políticos, determinantes en esta cuestión.

I. ANTECEDENTES

A partir del año 1988, cuando se cumplieron en todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas del artículo 143, los cinco años establecidos para poder iniciar un proceso de ampliación de competencias, comenzó a desarrollarse un proceso diversificado de iniciativas de reforma de algunos de estos Estatutos cuyas características principales eran la unilateralidad de las iniciativas y la pluralidad de opciones competenciales que en ellas se incluían.

Respecto a la primera, el hecho de plantearse las iniciativas de reforma sin un previo consenso de las fuerzas políticas mayoritarias en las Cortes Generales, suponía una falta de garantía para su aprobación al mismo tiempo que una quiebra del principio mantenido desde 1978 con la aprobación de la Constitución, consistente en supeditar a un consenso previo entre los partidos políticos plurales cualquier alteración en las cuestiones que afectan a la esencia misma del Estado. Ha-

¹ En el momento de publicarse este artículo ya se han adoptado las iniciativas de reforma de los diez Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas a que se refiere la Ley Orgánica 9/1992. Se encuentran en tramitación en el Senado.

biendo sido impulsada la constitución de estas Comunidades Autónomas en los Pactos Autonómicos de 1981, y siendo aprobados los Estatutos cuya reforma se planteaba con un consenso semejante, defender esta idea del consenso previo se presentaba como una de las cuestiones más importantes que afectaban al proceso. Pero dado el tiempo transcurrido, tan escaso en términos históricos pero tan esencial para comprobar la profunda transformación operada en la estructura de poder en España, este principio estaba puesto en cuestión o era apenas invocado, llegándose a plantear la pretensión legítima de estas Comunidades Autónomas de ampliar sus competencias como «un verdadero derecho subjetivo a la revisión de sus Estatutos». Si bien desde el punto de vista jurídico la determinación era clara², no ocurría lo mismo desde la práctica política, donde esta calificación llegó a ser argumento esencial de algunas demandas.

Por otra parte, la pluralidad de opciones competenciales conducía, a la vista de los textos que se iban elaborando, hacia un marco desigual de distribución de competencias en el cual la Administración del Estado debería seguir reordenándose en función de las previsiones contenidas en las diferentes iniciativas de reforma. Esta característica del proceso, además de la complejidad añadida que implicaba la desigual organización del Estado, basada en la etapa que ahora se cierra en dos niveles generales de Comunidades Autónomas en cuanto a su grado de competencias, y ya con perfiles diferenciados que generaban disfunciones evidentes, suponía la renuncia a plantear entre los objetivos de la ampliación la racionalización de los propios aparatos administrativos del Estado. Y no bastaba, en este sentido, alegar, como hicieron luego los regionalistas aragoneses³, que una vez culminadas las reformas unilaterales de los Estatutos el Estado podía armonizar por arriba ese perfil desigual que resultaba del proceso, porque en sí mismas, las propias reformas incluían opciones difíciles de armonizar por las razones que brevemente vamos a apuntar.

El Pleno de las Cortes de Castilla y León aprobaba el 23 de junio de 1988, por mayoría absoluta de sus miembros, al amparo de lo establecido en el artículo 29.2.a) de su Estatuto⁴, un Acuerdo de Refor-

² Sirva de ejemplo la afirmación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, señalando que «en resolución, la justicia constitucional no es capaz de garantizar un supuesto derecho subjetivo a una reforma de Estatutos a la que se opongan las Cortes Generales; ergo no existe tal derecho subjetivo», «Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», en *Revista Administración Pública*, núm. 116, mayo-agosto de 1988.

³ Enmienda presentada por el PAR en el Congreso de los Diputados.

⁴ El artículo 29.2.a) prevé que la reforma se realice por mayoría absoluta cuando se refiera a las materias diferidas y a las que en el marco del artículo 149.1 estén incluidas en el Estatuto. Dado que el contenido de la reforma excedía de estos límites, debió ser tramitado de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 43 del propio Estatuto, que exige que la propuesta de reforma sea aprobada por mayoría de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. Al parecer el incumplimiento de este requisito hizo que se plantearan dificultades para su tramitación en las Cortes Generales.

ma en el que se asignaba a la Comunidad Autónoma competencias sobre materias incluidas en el artículo 149.1 de la Constitución, determinando de modo diferente el orden de reparto de competencias a como se regula en el propio artículo 149.1 y disponiendo unilateralmente de las competencias estatales, condicionando su ejercicio desde el Estatuto.

A finales de 1989, el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias tomaba en consideración, para su remisión al Congreso de los Diputados, la reforma propuesta por los Grupos Parlamentarios CDS, PP e IU. En ella se planteaban, si bien con menor alcance, los mismos problemas que la reforma antes mencionada. En general se evidenciaba una desconexión con los criterios competenciales que la jurisprudencia constitucional había ido concretando y con las disfunciones que había mostrado la experiencia, regulando también en algún supuesto el ejercicio de competencias estatales.

La Diputación General de Aragón aprobó en junio de 1990 un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía que contenía los mismos problemas que los anteriormente citados, si bien de forma más acentuada, ya que incluso se establecía la financiación por el sistema de concierto económico, que podía ir en contra de lo establecido en los artículos 156 a 158 de la Constitución, donde se regula el régimen de financiación para las Comunidades Autónomas, con la única excepción que se deriva de la Disposición Adicional primera para los territorios forales, por lo que supondría la necesidad de plantear previamente la reforma de la Constitución.

Y en enero de 1991 el Pleno del Parlamento de las Islas Baleares aprobaba una proposición de reforma del Estatuto en la que, además de incluir también reformas institucionales, se incurre en algunas peculiaridades que determinan de manera diferente el orden de reparto de competencias.

Examinando en conjunto estas iniciativas puede advertirse, y no de forma hipotética, cuál habría podido ser el resultado de un proceso abordado a partir de ellas. El rompecabezas de títulos competenciales seguiría en expansión, las diferencias entre Comunidades Autónomas seguirían existiendo, y sin el denominador común que suponía el ámbito del artículo 148 CE se habría perdido la ocasión para racionalizar algunos aspectos del funcionamiento del Estado. Todo ello, junto a la pérdida del principio de consenso previo.

En concreto, las características comunes de estas iniciativas de reforma de Estatutos de Autonomía que se producen en algunas Comunidades Autónomas son las siguientes: en primer lugar, el afán de incorporar múltiples referencias a títulos que eran submaterias o aspectos concretos de la competencia, los cuales estaban ya incluidos en una competencia general; además, el posible riesgo de inconstitucionalidad

de algunas formulaciones estatutarias, en particular cuando se adoptaban fórmulas para definir las competencias «desde el propio Estatuto», olvidando las determinaciones constitucionales; y, por último, la existencia de problemas en torno a la composición de las mayorías exigidas para aprobar la reforma, según su contenido.

CUADRO 1. *Iniciativas de reforma de Estatutos de Autonomía que se producen en algunas Comunidades Autónomas*

<i>Año</i>	<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Situación</i>
1988	Castilla y León	Remitida a las Cortes Generales.
1989	La Rioja	No fue aprobada por la Diputación General (órgano legislativo de la Comunidad Autónoma).
1990	Asturias	Remitida a las Cortes Generales.
	Aragón	No fue aprobada.
1991	Baleares	Remitida a las Cortes Generales.
	Aragón	No fue aprobada en las Cortes aragonesas (celebración de elecciones autonómicas).

II. LA GENESIS DE LOS ACUERDOS AUTONOMICOS

Antes de celebrarse las elecciones generales de 1989 se produjo el primer intento negociador entre el Gobierno, el PSOE y el PP⁵. Algunas de las iniciativas mencionadas en el apartado anterior estaban presentándose en el Registro del Congreso de los Diputados. Era necesario, por tanto, que las dos fuerzas políticas principales, cuya mayoría en las Cortes y en los Parlamentos Autonómicos era necesaria para que prosperasen en su tramitación, lograsen un acuerdo para dar respuesta a este proceso reivindicativo desorganizado. Esta necesidad, que afectaba a un tema de Estado, requería el inicio de las conversaciones, cuyo horizonte no podía ser otro que lograr un consenso o seguir discrepando en torno a las reivindicaciones.

Desde el principio el fondo de la cuestión estuvo bien claro. Se trataba de diseñar los planos que harían posible culminar el proceso con las garantías suficientes. Se partía de una realidad bien conocida: contenido desigual en los Estatutos de Autonomía; existencia de numerosas extralimitaciones estatutarias; reivindicaciones condicionadas por los precedentes vasco y catalán, elaborados en paralelo con la Constitución y plagados de lecturas ambivalentes, que habían dado lugar a interpretaciones muy diversas sobre las que se desarrolló una conflictividad jurídica abundante en los años posteriores a su aprobación; jurisprudencia del Tribunal Constitucional extensa y rica en doctrina

⁵ Como interlocutores en estas negociaciones estuvieron el Ministro para las Administraciones Públicas, Joaquín Almunia; el Presidente de Castilla y León, José M. Aznar, y Abel Caballero por el PSOE.

constitucional sobre las competencias; y una experiencia con dificultades funcionales reales, que era necesario tener en cuenta.

Con todo este bagaje habría sido un tremendo error repetir las fórmulas que se utilizaron en los inicios del desarrollo autonómico. En palabras de uno de los interlocutores, «ya no era posible realizar un urbanismo incondicionado, sino que era necesario trazar los planos»⁶. Cada título competencial no era una nueva parcela sobre la que podía edificarse una actividad administrativa indefinida y sin límites; se podía conocer en gran parte el contenido y la problemática que cada título encerraba. De manera que abordar la ampliación de competencias sin tener en cuenta esta densa experiencia era una posibilidad difícil de asumir desde posiciones políticas responsables. De ahí que la oferta que se formuló fuese la de realizar este trabajo necesario para definir el contenido de los acuerdos con la participación de todos. Las posiciones, sin embargo, no habían madurado suficientemente como para recorrer este camino hacia el consenso. El énfasis se puso en el procedimiento y esta circunstancia dio origen a una polémica doctrinal que poco tenía que ver con las verdaderas razones que dificultaban la marcha de las conversaciones en esos momentos. La oportunidad terminó diluyéndose a medida que el período electoral se aproximaba.

Después de este intento, la coyuntura política no permitió que las conversaciones se retomasen hasta mediados de 1991. En esta etapa las dificultades fueron menores para emprender un examen continuado y profundo de los estudios que en el Ministerio para las Administraciones Públicas se habían realizado. Llevadas a cabo con mucha discreción y casi en secreto, las conversaciones se desarrollaron sobre el complejo entramado de títulos competenciales en toda su extensión y sobre todos aquellos aspectos institucionales y de funcionamiento que los representantes de los partidos políticos consideraron oportuno abordar. La experiencia de estas negociaciones políticas, aunque pasaron por momentos complejos, formarán parte por derecho propio del acervo que en torno a la idea de consenso fundamental ha venido acumulándose, desde la aprobación de la Constitución, en el desarrollo de su Título VIII.

Es importante dejar sentados estos aspectos, al menos en lo que se refiere a estas premisas de base. Los preámbulos, tanto de los Acuerdos Autonómicos como el de la Ley Orgánica de Transferencia de competencias, han dejado constancia del cumplimiento de estas ideas, buscando con ello el afianzamiento de una práctica no regulada que viene cumpliéndose en los procesos que afectan a la esencia misma del Es-

⁶ El entonces Ministro para las Administraciones Públicas, Joaquín Almunia.

tado, consistente en el acuerdo previo entre las fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las Cortes Generales.

Para completar este punto, debemos también precisar en qué sentido esta idea sigue teniendo validez, a pesar de que a este proceso no se sumaran otras fuerzas políticas. Era esencial que el acuerdo se lograra entre estas dos fuerzas políticas, cuya representación en cada una de las Asambleas Legislativas de las diez Comunidades Autónomas afectadas y en las Cortes Generales es determinante para llevar a cabo el proceso. El riesgo de que otros partidos políticos no se sumaran a los Acuerdos, en términos de viabilidad, para su efectividad, era más asumible que el de no lograr una base de compromiso entre el PSOE y el PP. Sin este consenso, los Acuerdos Autonómicos no tenían el apoyo político necesario; con él tenían base de sustentación suficiente. De manera que lo razonable y oportuno era llevarlo a cabo de la forma en que se hizo. Sobre todo, teniendo en cuenta que el Acuerdo logrado, tal y como se ofreció a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, no era un pacto cerrado, sino un conjunto sustancial de concreciones abierto a otras aportaciones⁷. Las razones por las cuales no se incorporaron a los Acuerdos otros partidos tienen bastante que ver, en unos casos, con la concepción del Estado autonómico y, en otros, con posiciones de imagen partidaria. Habría sido deseable un mayor consenso, pero no a costa de desvirtuar lo ya alcanzado.

La mejor apreciación de estas posiciones, pensamos, es la que se realiza examinando sus propuestas concretas. Más adelante, cuando analicemos las enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica sobre transferencia de competencias, tendremos oportunidad de valorar si las razones que esgrimieron para alejarse del consenso suponían o no una discrepancia insalvable respecto al desarrollo del modelo de Estado. Téngase en cuenta, además, que algunas nuevas cuestiones, demandadas en este caso por los partidos nacionalistas, se incluyeron en el texto definitivo de los Acuerdos después de considerarlo concluido los dos partidos firmantes. El reconocimiento de las relaciones bilaterales fue la condición impuesta por CiU para incorporarse. Incluida definitivamente en los Acuerdos, debieron pesar más las razones coyunturales de imagen que la idea de participar en este consenso fundamental, por lo que su firma no se materializó.

⁷ Desde finales de diciembre de 1991 se celebran reuniones con los representantes de los partidos políticos. El día 5 de febrero de 1992 tuvo lugar una reunión donde, además de los firmantes, participaron IU, EE, CDS, AIC, CiU, PNV y PAR, abriéndose un plazo de negociación con todos ellos que se cerró pocos días antes de la firma, a la vista de las posiciones mantenidas. Incluso después del 28 de febrero, el Ministro Eguigaray siguió manteniendo abierto el diálogo y la posibilidad de posteriores incorporaciones.

III. LOS ACUERDOS AUTONOMICOS

El día 28 de febrero de 1992 se suscribieron en el Palacio de la Moncloa los Acuerdos Autonómicos, firmándolos, por el Gobierno de la Nación, el Presidente, Felipe González Márquez; por el Partido Socialista Obrero Español, el Secretario de Organización, José M.ª Benegas Haddad, y por el Partido Popular, su Presidente, José M.ª Aznar López. En ellos se manifiesta la coincidencia en una serie de principios y la adopción de acuerdos para desarrollarlos y alcanzar su puesta en práctica.

A continuación se exponen los criterios inspiradores de estos Acuerdos y las interpretaciones que les han servido de soporte, siendo el objeto de las páginas que siguen contribuir a la mejor comprensión de su contenido, desde ese punto de vista particular al que hicimos referencia al comienzo de este artículo.

1. ESTRUCTURA

Los Acuerdos constan de un preámbulo, la parte de contenido sustancial, denominada Acuerdos Político-Administrativos, que consta a su vez de dos partes, la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 y el desarrollo del principio de cooperación. La primera de ellas se estructura en tres apartados esenciales, como son el ámbito material de la ampliación, el procedimiento para llevarla a cabo y los criterios para desarrollar los traspasos. Junto a estos tres apartados incluyen otros tres en los que se recogen aspectos complementarios, como el tratamiento de la materia «Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD)», o la forma de abordar cuestiones pendientes, como el régimen de autogobierno para las ciudades de Ceuta y Melilla, o la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Canarias.

Como complemento de estos Acuerdos, el documento suscrito incluye sendos Anexos en los que se relacionan, respecto de cada materia objeto de la ampliación, la delimitación y contenido que les afecta, y respecto de la cooperación, la realidad de partida en que se encuentran los diferentes órganos de cooperación con los elementos a considerar, en cada uno de ellos, para perfeccionar su funcionamiento.

Antes de entrar en su contenido concreto, es preciso detener nuestra atención en las finalidades en las que los firmantes coinciden, expresadas en el preámbulo de los Acuerdos. El valor de estas declaraciones debe ser tenido en cuenta, en especial por los efectos y consideraciones que encierran respecto a la concepción sobre el «modelo de Estado» definido en la Constitución.

El primero de los objetivos es el de «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto». Este objetivo supone que el proceso de ampliación no sólo se ha concebido como un proceso para satisfacer las demandas de asumir nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas del artículo 143, finalidad que aparece mencionada a continuación de ésta en el mismo preámbulo, sino con la decisión asumida de completar el desarrollo general del modelo, teniendo en cuenta la experiencia de más de diez años de funcionamiento y las necesidades que se producirán en un marco donde las diecisiete Comunidades Autónomas habrán equiparado sustancialmente sus competencias. Y ello se pretende en aras de afianzar su funcionamiento y con la convicción de que las actuaciones que van conformando la evolución del modelo se realicen sin poner en riesgo el funcionamiento del Estado en su conjunto. En este sentido, debe interpretarse que el vocablo «ultimar» supone optar por un horizonte de equiparación de competencias entre todas las Comunidades Autónomas, al que nos dirige la definición concreta del Título VIII de la Constitución, aunque esta homogeneización no se traduce necesariamente en uniformidad del poder político, ya que no se diluyen las especificidades, que seguirán existiendo, y porque, además, no pueden confundirse competencias con poder político, o de manera más precisa, con el ejercicio del poder político, el cual siempre puede ser distinto y moverse en el ámbito de flexibilidad que posibilita la integración.

En todo caso, es de mencionar la relatividad con la que los negociadores incorporaron la palabra «ultimar», a la vista de una realidad con acentuada tendencia reivindicativa y un mundo en constante proceso de cambio. Es precisamente por ello que no figura la expresión «cerrar», «concluir» o equivalentes. Sin embargo, a la vista de los comentarios vertidos al respecto, es bueno tener presente que, una vez decidida la virtual equiparación, el desarrollo del Título VIII, a partir de la puesta en práctica de los acuerdos, que tienen una ejecución concreta y delimitada en el tiempo, se verá orientado por la definición concreta en el sentido homogeneizador e integrador al que antes aludíamos, toda vez que el funcionamiento del Estado en relación con diecisiete Comunidades Autónomas equiparadas sustancialmente en sus competencias no podrá ser igual al de un sistema con elementos de distinto grado, para los que la Administración del Estado se veía obligada a mantener estructuras orgánicas diferentes.

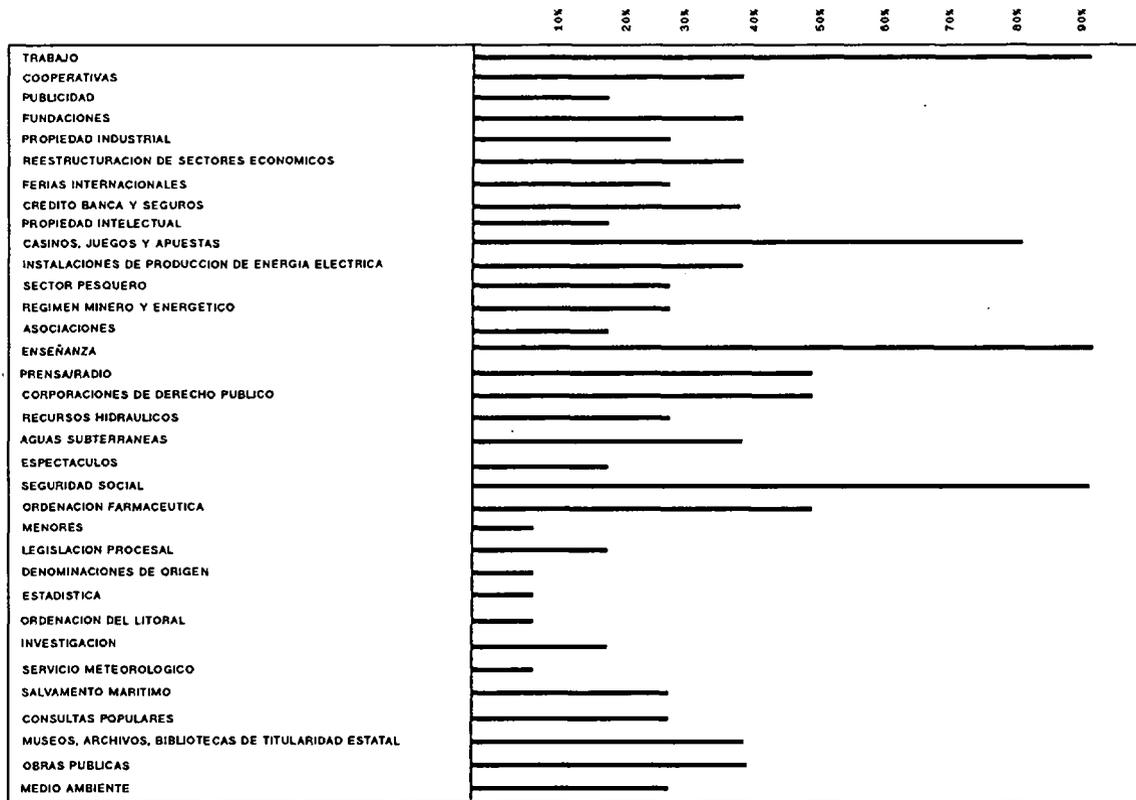
Como tercera finalidad, los Acuerdos persiguen el perfeccionamiento del Estado autonómico, para lo cual consideran ineludible el desarrollo del principio de cooperación. Es también un objetivo que afec-

ta a la esencia misma del «modelo de Estado», en cuanto supone un elemento concreto, definidor de la estructura y funcionamiento del Estado, y así ha sido entendido por quienes defienden interpretaciones contrapuestas de esta concepción del modelo. Pero sobre esta cuestión nos extenderemos más adelante, al hablar en concreto sobre esta parte de los Acuerdos.

2. LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 143 CE

Estos Acuerdos parten de la necesidad de dar una respuesta que conjugue las iniciativas autonómicas en el proceso de asunción de nuevas competencias con el diseño de un sistema que hiciera racional la distribución general de competencias restantes. Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que accedieron a su autogobierno por la vía del artículo 143 CE prevén, de conformidad con el artículo 148.2, que pasados cinco años de su aprobación se puede iniciar un proceso de asunción de nuevas competencias, más allá de las previstas en el artículo 148 de la Constitución. Pero al establecer estas previsiones, ninguno de los diez Estatutos tiene un contenido semejante o análogo entre sí, lo que supone el inmediato planteamiento de una pluralidad de opciones, que de haberse llevado a cabo en sus propios términos nos conduciría a diez modelos diferentes de Comunidad Autónoma en cuanto a su nivel competencial, lo que, sumado a los modelos ya existentes, supondría un escenario para las relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas difícil de organizar y complejo de gestionar.

CUADRO 2. Relación de materias «diferidas» incluidas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143 *



* Materias «diferidas»: las enumeradas en los diferentes Estatutos, dentro de la relación que figura en artículo específico, y sobre las que se manifiesta la voluntad de acceder a través de uno de los dos procedimientos previstos en el mismo (reforma del Estatuto o vía artículo 150.2 CE).

CUADRO 3. Relación de materias incluidas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, cuya ampliación puede realizarse por los procedimientos previstos en los mismos

	MAD.	RIOJA	EXTR.	AR.	CANT.	C-M.	C y L	MUR.	AST.	BAL.
TRABAJO		●	●	●	●	●	●	●	●	▼
COOPERATIVAS			●	●			●			
PUBLICIDAD			▼	●		▼				
FUNDACIONES		▼	●			●	●			●
PROPIEDAD INDUSTRIAL			●		●	●				
REESTRUCTURACION DE SECTORES ECONOMICOS	○		●	▼	○	●	●	●	●	○
FERIAS INTERNACIONALES						●	●			
OREBITO BANCA Y SEGUROS		●				●	●			
PROPIEDAD INTELECTUAL			●			●				
CASINOS, JUEGOS Y APUESTAS		●	●	▼	●	●	●	●	●	○
INSTALACIONES DE PRODUCCION DE ENERGIA ELECTRICA			○	○	●	●	▼	●	●	▼
SECTOR PESQUERO					●					
REGIMEN MINERO Y ENERGETICO	○	●	○	○	●	●	○	○	○	
ASOCIACIONES			●			●				
ENSEÑANZA		●	●	●	●	●	●	●	●	○
PRENSA/RADIO	○	●	●	●	○	○	●	○	○	○
CORPORACIONES DE DERECHO PUBLICO	▼	●	●	●		○	●			●
RECURSOS HIDRAULICOS				○	●		●	●		○
AGUAS SUBTERRANEAS			○	○	●	●	●			
ESPECTACULOS			●	▼			▼			●
SEGURIDAD SOCIAL		●	●	●	●	●	●	●	●	▼
ORDENACION FARMACEUTICA						●	●	●	●	●
MEJORES	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
LEGISLACION PROCESAL	○	○	○	○		○	○	●	●	○
DENOMINACIONES DE ORIGEN	○	○	○	○	○	○	●	▼	▼	○
ESTADISTICA	▼	○	○	○	○	○	○	●	●	○
ORDENACION DEL LITORAL								●		○
INVESTIGACION								●		
SERVICIO METEOROLOGICO										○
SALVAMENTO MARITIMO					●			●	●	▼
CONSULTAS POPULARES			●					●	●	
MUSEOS, ARCHIVOS, BIBLIOTECAS DE TITULARIDAD ESTATAL						●	●	●	●	
OBRAS PUBLICAS					●		●	●	●	
MEDIO AMBIENTE	○				●			●	●	○

● DIPERIDA

▼ EJECUTIVA

○ DESARROLLO LEGISLATIVO Y EJECUCION

○ EXCLUSIVA

En el anterior cuadro 3 puede apreciarse la pluralidad de situaciones previstas, considerando no sólo su mención como materia diferida en cada uno de los Estatutos, sino, además, su aparición como incluida con un determinado nivel de competencia, pero que por sobrepasar los límites establecidos en el artículo 148.1 CE, su asunción efectiva no ha sido posible y, como más adelante se explicará, han sido calificadas como «extralimitaciones estatutarias».

Para evitar la pluralidad de modelos de nivel competencial al que inevitablemente habrían conducido tanto las iniciativas unilaterales como el desarrollo en sus propios términos de los diez Estatutos de de Autonomía, se buscó la definición del ámbito de las materias que debían ser objeto de la ampliación de competencias a partir de un estudio general que tenía por objeto analizar los desajustes territoriales existentes en el reparto de competencias, incorporar las aportaciones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación sectorial habían introducido, así como detectar las disfunciones y valorar la aplicación del principio de cooperación en cada una de las materias.

Este estudio general sirvió de base para sistematizar los diferentes títulos competenciales enumerados en los artículos 148 y 149 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas. Las 22 reglas del artículo 148.1 y las 32 del 149.1 de la Constitución Española se habían convertido en 275 títulos nominales enunciados en los Estatutos de Autonomía. Esta pluralidad de menciones debía ser considerada, para lograr una sistematización racionalizadora que posibilitara una definición efectiva, a partir de una estructura donde se introdujera una serie de elementos de ordenación de los mismos.

2.1. *Criterios presentes en la ampliación*

En primer lugar se consideró que el ámbito de competencias debía responder a la configuración del proceso de equiparación competencial con un carácter general. Se trataba no sólo de analizar el contenido de cada uno de los Estatutos de Autonomía y examinar cómo se había ido cumpliendo, desde la aparición de las Comunidades Autónomas hasta el momento presente, el desarrollo funcional de las competencias en el marco del denominado bloque de constitucionalidad, sino de diseñar, a partir de estos análisis, el conjunto de competencias que debía asumir cada una de las diez Comunidades Autónomas para que al final del proceso todas ellas estuvieran equiparadas a las Comunidades Autónomas del artículo 151, en un máximo común denominador de títulos que posibilitara que todas ellas pudieran asumir el conjunto de competencias, con independencia de que éstas aparecieran ex-

presamente mencionadas en sus Estatutos como diferidas o vinculadas a un determinado nivel de competencia.

Era necesario, además, abordar los diferentes títulos competenciales con un planteamiento dinámico del ámbito que cada uno de ellos abarca. Si bien las iniciativas de reformar que se habían emprendido hasta ese momento y el mismo estudio partían del momento inicial de la aprobación de la Constitución y de los Estatutos, es decir, considerando los títulos existentes por su propia denominación y definición originaria, se planteaba la necesidad de considerarlos a partir de la existencia de una situación real que se derivaba de la experiencia desarrollada, asumiendo en dicho ámbito, por consiguiente, las posibles variaciones y modulaciones derivadas de la integración en el ordenamiento posconstitucional de la legislación sectorial. Asimismo era esencial incorporar las aportaciones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional había introducido en el ámbito de las materias objeto de ampliación.

En cuanto a la introducción de elementos de ordenación que pudieran operar como principios de reajuste de los títulos competenciales contenidos en los Estatutos de Autonomía, se eligieron aquellos elementos que permitían evitar una asunción indiscriminada de competencias, y que consistían en el respeto de los límites constitucionales que atribuyen tales competencias y la medida de su ejercicio, así como aquellos otros que contribuían a la necesidad de racionalizar, aclarar y simplificar el «rompecabezas» competencial compuesto por los 275 títulos resultantes del análisis de los Estatutos.

También se tomó en consideración la experiencia derivada de las relaciones entre la Administración estatal y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias, así como de la aplicación de los principios de colaboración, cooperación y coordinación.

Con todo ello se trataba de dar cumplimiento al objetivo de diseñar el nuevo proceso con criterios rigurosos que a la vez que lo hicieran más racional, permitieran superar los problemas que se habían ido planteando a lo largo del proceso, estableciendo las coordenadas y los parámetros que dotaran de la necesaria estabilidad al sistema.

2.2. *Límites constitucionales*

La delimitación de la estructura competencial que había de someterse al proceso de ampliación estaba impuesta por una serie de limitaciones establecidas en la propia Constitución. Estos límites constitucionales enmarcaban el proceso desde tres puntos de vista:

- a) Límites derivados del artículo 148.2 CE en relación con el artículo 149.
- b) Límites específicos contenidos en el artículo 149 CE, y
- c) Límites generales derivados en general de la regulación constitucional.

Como límite inicial, configurador de este ámbito material, se encuentra el apartado 2 del artículo 148 CE. Según dicho apartado, las Comunidades Autónomas que no se habían constituido por el procedimiento previsto en el artículo 151 o al amparo de la Disposición Transitoria segunda de la Constitución no podían asumir más competencias que las enumeradas en el artículo 148.1. Sólo a partir del plazo de cinco años previsto, estas Comunidades Autónomas podrían ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por el artículo 149. Esta precisión fue recogida también por los Estatutos de Autonomía que no se constituyeron por las vías señaladas anteriormente. Así en el artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía de Baleares se establece que «la asunción de competencias previstas en el apartado anterior (diferidas), así como aquellas otras que, *reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del artículo 149 de la Constitución*, se realizará por los procedimientos de reforma estatutaria vía artículo 150.2 CE». Y en el artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, el 37.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el 29.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el artículo 29.5 del Estatuto de Autonomía de Madrid.

Por tanto, las menciones que los Estatutos de Autonomía del artículo 143 contienen en relación con las competencias del artículo 149 CE se deben considerar como extralimitaciones estatutarias sobre las que prevalece el contenido del reparto competencial establecido en la Constitución. Se trata de menciones no operativas, en cuanto a la habilitación para asumir la competencia a que se refieren, en tanto no se cumplan las previsiones constitucionales y estatutarias exigidas.

En diversas ocasiones y con diferentes Comunidades Autónomas estas menciones dieron origen a conflictos de competencia y, al calor de la polémica política surgida en torno a la ampliación de competencias, ha sido frecuente escuchar opiniones que no tienen en cuenta esta limitación. La apriorística descalificación sobre los Acuerdos Autonómicos, mencionando que se incluyen competencias que ya están en los Estatutos de Autonomía, puede encontrarse sin dificultad y reiteradamente en las hemerotecas. También ha formado parte esta confusión de algunas enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de Transferencia, como más adelante tendremos ocasión de comprobar.

Por todo ello, es esencial tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha rechazado la tesis de que estas Comunidades Autónomas

pueden haber asumido o han asumido en sus Estatutos competencias que, aun sobrepasando los límites establecidos en el artículo 148.1 CE, no desborden, sin embargo, el marco de las reservadas al Estado en el artículo 149.1. En este sentido fue estricta la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias acumulados en relación con la Ley de Aguas, en cuyo fundamento jurídico 11 se señala que «las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución (salvo en el caso de que se haya ampliado su ámbito competencial por la vía del artículo 150 de la Constitución) no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el artículo 148.1», y más adelante precisa que «semejante 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».

Es, pues, a partir de las competencias enumeradas en el artículo 148.1 como ha de contemplarse el ámbito de ampliación, incorporando todas aquellas materias que, sobrepasando el marco establecido en dicho artículo, estén incluidas en los Estatutos de Autonomía. Como pueden observarse en el cuadro 3 un buen número de materias, consideradas como menciones no operativas, se encontraban en esta situación.

En algunos supuestos se ha producido una situación real de ejercicio de estas competencias. Ello ha sido debido a que el proceso de traspasos en esas materias se efectuó en la etapa preautonómica, por lo que los Entes preautonómicos que recibieron dichos traspasos ya vienen ejerciendo la competencia con anterioridad a la aprobación de los Estatutos. El caso más llamativo es el de la materia «industria», cuya competencia ejercen todas las Comunidades Autónomas, salvo Cantabria, por incluir en su Estatuto la materia entre las competencias diferidas.

Otras materias en esta situación son «régimen minero y energético» para Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Murcia; «instalaciones de producción de energía» en Aragón, Extremadura y Castilla y León; o «museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal» en las diez Comunidades Autónomas, amparándose el traspaso en un Convenio mediante el que se le encomienda la gestión. En todo caso, este ejercicio real de la competencia, derivado de un traspaso de medios, tampoco podía ser interpretado como un modo de asunción de la competencia que eximiera de ajustar la situación real de ejercicio a las determinaciones constitucionales.

Respecto de los límites que podemos definir como superiores, con los que específicamente el artículo 149 atribuye al Estado tanto la lista de materias reservadas con carácter exclusivo como aquellas otras en

las que, sobre ese enunciado, va estableciendo modalidades de ejercicio y reparto, en relación con su posible asunción por las Comunidades Autónomas.

No creemos necesario extendernos sobre estos límites, pues el marco de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 está suficientemente explicitado. Conviene, no obstante, recordar que estos límites han de ser respetados no sólo por los Estatutos de Autonomía a la hora de asumir las competencias, sino por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las mismas. Además, deben ser integrados por las interpretaciones que en cada caso se derivan de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por último, estaban aquellos otros límites derivados del propio ordenamiento jurídico, como son el interés general, la libre circulación y establecimiento de personas y bienes, la solidaridad y la igualdad, junto con los derivados de otros artículos de la Constitución Española, que modulan y condicionan el ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, exigiendo o reservando la regulación de los poderes estatales. Así, por ejemplo, las materias que deben ser reguladas por Ley Orgánica o la reserva de una determinada regulación a la Ley estatal.

2.3. Elementos de ordenación respecto a los problemas reales existentes

Los criterios o principios que se han tenido presentes en la ampliación de competencias incluían, como señalamos anteriormente, la necesidad de introducir una serie de elementos de ordenación con los que abordar bien problemas reales existentes, bien aspectos concretos que la experiencia había ido decantando. Para exponerlos optamos por una sistemática de conjunto, renunciando a su descripción materia por materia, por considerarla menos adecuada y demasiado extensa para el contenido de un artículo.

2.3.1. Proliferación de títulos o competencias

Los Estatutos de Autonomía, al concretar las competencias asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma, no se limitaron a formular los títulos competenciales o competencias de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución, tal como aparecen definidos y enumerados en los mismos. Del análisis de los contenidos estatutarios que hemos realizado se llega a identificar hasta 275 menciones diferentes de competencias asumidas. Menciones que, por otra parte, tampoco son equivalentes o iguales en todos los Estatutos.

Esta falta de equivalencia se debe, además de que no en todos los Estatutos se mencionan los mismos «títulos», al hecho de que una misma competencia puede aparecer redactada de manera diferente en unos y otros Estatutos. Pero no acaba aquí la complejidad del conjunto de títulos incluidos en los Estatutos de Autonomía, sino que la proliferación de títulos plantea otros problemas o dificultades, por los que bien merecido se tienen el calificativo de «rompecabezas» competencial.

Derivado del contenido estatutario, también se han producido supuestos en los que al definir la competencia asumida por la Comunidad Autónoma se han introducido matices o referencias no recogidas en la delimitación constitucional de la competencia. Algunos de estos matices o precisiones, en determinados supuestos, han dado lugar a recursos o conflictos, declarando el Tribunal Constitucional que se trataba de «menciones vacías de contenido».

La cuestión principal que ha dado origen a la proliferación de títulos ha sido la práctica de incorporar a los Estatutos no sólo el título competencial general, sino de incluir también como títulos menciones derivadas del mismo que en realidad son submaterias o aspectos concretos de las actuaciones administrativas en esa materia. Por ello se pueden producir, como de hecho se ha venido planteando, reclamaciones de competencias que no son tales, ya que hacen referencia a materias e incluso a funciones concretas que corresponden o están referidas a verdaderos títulos competenciales, más amplios y generales.

Del estudio general antes aludido, a título de ejemplo, incluimos los siguientes cuadros, donde esta práctica y sus efectos pueden observarse sin necesidad de mayores comentarios.

CUADRO 4. *Competencias*

<i>Servicios Sociales</i>
Asistencia social
Beneficencia social
Bienestar social
Condición femenina
Creación centros protección reinserción rehabilitación
Desarrollo comunitario
Gestión social necesidades especial atención
Infancia
Instituciones protección ayuda emigrantes
Instituciones protección ayuda minusválidos
Instituciones protección ayuda tercera edad
Instituciones protección ayuda a jóvenes
Instituciones protección tutelar de menores
Juventud
Política de la tercera edad
Promoción de la familia
Promoción de la mujer
Reinserción social
Servicios sociales

CUADRO 5. *Competencias*

<i>Aguas</i>
Aguas fines agrícolas
Aguas fines industriales
Aguas fines urbanos
Aguas minerales y termales
Aguas nacientes
Aguas subterráneas
Aguas superficiales
Aprovechamientos hidráulicos
Aprovechamientos hidroeléctricos
Canales y regadíos
Lagunas
Marismas
Ordenación y concesión aprovechamientos hidráulicos
Recursos hidráulicos
Régimen de aguas

CUADRO 6. *Competencias*

<i>Cultura</i>
Academias
Archivos
Archivos titularidad estatal
Bellas Artes
Bibliotecas
Bibliotecas titularidad estatal
Centros de depósito cultural
Colecciones naturaleza análoga titularidad estatal
Conservatorios de música
Conservatorios de música titularidad estatal
Cultura
Defensa peculiaridades culturales
Demás centros depósitos culturales
Demás centros titularidad estatal cultural
Exposiciones
Fiestas tradicionales y populares
Hemerotecas
Museos
Museos titularidad estatal
Patrimonio histórico-artístico y arqueológico
Patrimonio monumental
Patrimonio paisajístico

En la ampliación de competencias, uno de los criterios o principios ordenadores que se han tenido presentes ha sido el de racionalizar y adecuar el contenido de los títulos estatutarios, superando esta proliferación de títulos a que hemos hecho referencia. En este sentido se han efectuado las siguientes interpretaciones:

a) No se han incorporado menciones a títulos que están incluidos en otros generales. Así, por ejemplo, la mención «aguas subterráneas», que aparece como competencia diferida en los Estatutos de Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Murcia, y como competencia exclusiva en los de Extremadura y Aragón, no se ha recogido, por estar incluida en la competencia general sobre «recursos hidráulicos» y someterse a los mismos criterios competenciales, vinculándose su competencia a la dependencia de estas aguas las relativas cuencas, por lo que serán de competencia de las Comunidades Autónomas las aguas subterráneas existentes dentro de las cuencas intracomunitarias. En este sentido, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en su FJ 16 admite que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias de la «cuenca hidrográfica», de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución, puede aplicarse a las aguas subterráneas, ya que los «flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica, según el concepto que proporciona el artículo 14 de la Ley de Aguas, pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico».

b) Tampoco se han incorporado menciones a títulos competenciales que se consideran ya amparados en competencias más amplias. Por ejemplo, la mención «ordenación del litoral», que aparece como competencia diferida en el Estatuto de Murcia, y como exclusiva en el de Baleares, no se ha incluido por considerarse ya asumida por la competencia más amplia de «ordenación del territorio». Véase en este mismo sentido la interpretación que se efectúa en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas.

Esta tendencia interpretativa se ha venido confirmando en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la medida que sus criterios doctrinales hasta estos momentos han deducido la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en base a los títulos más generales, renunciando a una interpretación nominalista de algunas «competencias» contenidas en los Estatutos de Autonomía.

En la Sentencia 134/1992, de 5 de octubre, a la que más adelante nos referiremos, incluso se consideraba que la competencia sobre «fomento del desarrollo económico» (art. 148.1.13) habilita para que Cantabria, Comunidad Autónoma del artículo 143, pueda intervenir en las instituciones de crédito cooperativo, aun sin tener competencia ni en materia de «cooperativas» ni en «ordenación del crédito, banca y seguros».

La equiparación de competencias debe entenderse efectuada con respecto a los títulos competenciales más amplios y generales, de manera que las menciones o las dicciones ya contenidas en otros títulos, que aparecen en determinados Estatutos y no en otros, no supondrían

ninguna diferencia. Ello debe conducir a que las actuaciones que se lleven a cabo por la Administración del Estado tengan presente estas reglas interpretativas, frente a la práctica que ha buscado en numerosas ocasiones el nominalismo de algunas «competencias», entendiendo que encontrándose una mención en algún Estatuto y en otros no, aunque pudiera ser una matización de un título general, en las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto no lo incluyese carecerían de competencias.

c) En aquellos títulos competenciales que presentaban una pluralidad de redacciones en los Estatutos de Autonomía se les ha dado una formulación general ajustada a lo determinado en la Constitución. En este sentido, por ejemplo, el título sobre «ordenación y concesión de recursos hidráulicos», que presentaba diversas formulaciones, se ha definido a partir de la determinación del artículo 149.1.22 como «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». O el título de «ordenación del sector pesquero», que en el Estatuto de Baleares aparecía como «ordenación de la pesca marítima», confundiendo las materias del artículo 149.1.19, «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero», se ha reconducido al de «ordenación del sector pesquero».

d) Como regla general, tanto en la definición de la competencia como en la delimitación y contenido se han incorporado las mismas referencias que aparecen en los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE, y si en éstas aparecen de manera diferente se ha escogido la referencia más ajustada a la determinación constitucional o la más extendida, si el anterior criterio era de difícil aplicación. Con ello se ha pretendido indicar que el contenido del ejercicio de la competencia es el mismo para todas las Comunidades Autónomas.

e) No se han incorporado tampoco materias que al no constituir la condición de títulos competenciales no aparecen recogidas en los Estatutos de Autonomía, entendiendo que los títulos competenciales son los que habilitan para recibir traspasos en un conjunto de materias concretas.

Hemos observado con frecuencia reivindicaciones de materias semejantes, solicitando su incorporación por entender que la ampliación efectuada no las incluía. Pueden observarse estas materias, asimismo, en algunas de las iniciativas de reforma estatutaria que se elaboraron antes de la firma de los Acuerdos Autonómicos, por ejemplo, la «formación profesional ocupacional». Sin embargo, tanto esta materia como las de «relaciones de trabajo», «seguridad e higiene en el trabajo» o «mediación, arbitraje y conciliación» son materias en las que el título competencial «ejecución de la legislación laboral» habilita para efectuar traspasos en todas estas materias.

2.3.2. *Aplicación del artículo 148.2 de la Constitución*

Según la interpretación expuesta en el apartado 2.2, las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 no pudieron asumir, inicialmente, en sus Estatutos más competencias que las mencionadas en el artículo 148.1, por lo que las competencias mencionadas en ellos, que corresponden al ámbito del artículo 149, constituyen extralimitaciones estatutarias, cuya eficacia quedaría condicionada al cumplimiento de las condiciones señaladas en el artículo 148.2 o a la aprobación de leyes orgánicas de transferencia o delegación.

Por tanto, todas estas competencias que aparecen recogidas en los Estatutos, incluso sobre las que se produce una situación real de ejercicio debido a que se hubiera efectuado el proceso de trasposos en dicha competencia, debían formar parte del ámbito de ampliación.

2.3.3. *Existencia de legislación sectorial que condiciona el ejercicio de las competencias*

Se han considerado como situaciones reales de ejercicio de las competencias en aquellos supuestos donde la existencia de una ley estatal ha establecido un marco general de la atribución de competencias, así como de las funciones que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

Dentro de esta situación fueron objeto de consideración:

— *Creación de policías autonómicas.* La Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, configura, de una parte, las funciones que con el carácter de propias y en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden ejercer las Comunidades Autónomas a través de sus Cuerpos de Policía (art. 38) y, de otra, determina las funciones que pueden ejercer las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales (art. 39).

En las Comunidades Autónomas del artículo 143 no se contempla entre las competencias la creación de una policía propia, si bien todos ellos recogen las competencias del artículo 148.1.22 CE o pueden ejercer las funciones relativas a policías locales. La no incidencia del título concreto para crear una «policía propia», derivado de la regulación que el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1986 establece en relación con su artículo 37.1, supone la existencia de un ámbito de competencias que quedaría limitado sólo a las Comunidades Autónomas del artículo 151. Sin embargo, sólo han creado su propia policía las Comunida-

des Autónomas de Cataluña ⁸, País Vasco y Navarra ⁹, habiéndose seguido en Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana el procedimiento de adscripción de unidades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, previsto en la Ley Orgánica.

Para una equiparación sustancial de esta competencia existían dos vías posibles, pero ninguna de ellas resolvería las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas del artículo 151, por lo que teniendo en cuenta que, mediante el mismo tipo de Acuerdo suscrito con Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana, las del artículo 143 podrían contar con la adscripción de estas unidades, sin necesidad de que se creasen cuerpos propios de policía. De ahí que se produzca una equiparación con las citadas Comunidades Autónomas del artículo 151, lo que dado el grado de desarrollo en que se está produciendo esta forma de adscripción, en la negociación se dio por equiparada esta materia.

— *Administración de la Administración de Justicia.* Si bien el artículo 149.1.5 de la Constitución establece que es competencia exclusiva del Estado la Administración de Justicia, en todos los Estatutos de Autonomía, salvo en los de Cantabria, La Rioja y Castilla y León, aparece, a través de lo que se ha denominado «cláusula subrogatoria», la previsión de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder y del Consejo General del Poder Judicial atribuyan o reconozcan al Gobierno del Estado.

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en su artículo 37.3 identifica las facultades concretas que podrán atribuirse a las Comunidades Autónomas, remitiéndose para determinar la condición en que puede producirse la atribución a «cuando los respectivos Estatutos de Autonomía les faculden en esta materia». La Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de mayo, en relación con esta misma Ley Orgánica, en el apartado B) de su Fundamento Jurídico se pronuncia sobre el alcance de las cláusulas subrogatorias en los Estatutos de Autonomía, haciendo progresar la tesis de que la denominada «Administración de la Administración de Justicia» está situada fuera del ámbito del artículo 149.1.5, tratándose de una materia independiente. Establece, además, por lo que se refiere a la provisión de medios materiales, que la posibilidad de gestión por las Comunidades Autónomas «dependerá de que hayan asumido en sus Estatutos la correspondiente competencia», mediante la respectiva cláusula de subrogación. Igualmente señala que «la gestión de los recursos por las Comunidades Autónomas no depende de una decisión estatal, sino sólo

⁸ El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que la Generalidad podrá crear una policía autónoma en el marco de su Estatuto.

⁹ En el País Vasco y en Navarra el régimen de la policía autónoma se establece a partir de la actualización de sus respectivos regímenes forales.

y exclusivamente de la asunción de la competencia en el correspondiente Estatuto de Autonomía a través de la cláusula subrogatoria».

Según mencionábamos anteriormente, los únicos Estatutos de Autonomía en los que no se incluye la cláusula subrogatoria son los de Cantabria, La Rioja y Castilla y León. En estas Comunidades Autónomas, dado el procedimiento inicial requerido para hacer efectiva la ampliación de competencias —Ley Orgánica de Transferencia—, la condición de «cláusula subrogatoria» a través de la cual se recogen en los Estatutos de Autonomía estas facultades, así como la referencia del artículo 37.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la forma de atribución, se planteaban dudas más que razonables acerca de la idoneidad de aplicar las técnicas de «transferencia de competencia» a una materia que corresponde a un modelo de asunción a través de la cláusula subrogatoria. Por ello, se acordó que su inclusión se efectuaría en el momento de abordar la reforma de los Estatutos de las tres Comunidades Autónomas citadas, ya que en los restantes aparece recogida en el correspondiente artículo.

En el momento de redactar este artículo, presentadas las proposiciones de reforma de los Estatutos de Castilla y León, Cantabria y La Rioja, puede comprobarse que este acuerdo se ha cumplido en los términos antes mencionados.

— *Protección Civil*. La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, ha establecido la organización coordinada de los servicios de protección civil y el sistema de planes de prevención, reconociendo la competencia autonómica en la materia en los términos considerados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de noviembre. En dicha Sentencia el Tribunal Constitucional comienza sus razonamientos con una afirmación clara y concluyente en el sentido de que «debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil», y ante el hecho de no aparecer esta materia en el listado del artículo 149.1.1 ni en el del artículo 148.1, considera que «ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE». No obstante, incluye una serie de consideraciones sobre la competencia de las Comunidades Autónomas, proyectándola sobre dos ámbitos «especialmente»: la elaboración de los correspondientes planes de prevención y la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan.

Esta situación real de ejercicio, además del hecho de no encontrarse referencia alguna en ningún Estatuto de Autonomía a la materia «protección civil» ni de las Comunidades Autónomas del artículo 151 ni de las del artículo 143, con la sola excepción del Estatuto de las Islas Baleares, en cuyo artículo 12.11 se le atribuye competencia ejecutiva, determinó la no consideración de la misma en el ámbito material de la ampliación.

— *Régimen Electoral*. Semejante consideración mereció el título sobre «consultas populares vía referéndum» que aparecían como materia diferida en los Estatutos de Asturias, Murcia y Extremadura. El artículo 149.1.32 CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre autorización para la convocatoria de consultas formuladas «vía referéndum» y, a su vez, el artículo 92.3 CE establece que una Ley Orgánica regulará las distintas modalidades de referéndum. La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, la regulación de las distintas modalidades de referéndum, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, el régimen electoral general, establecen distinciones respecto de las Comunidades Autónomas en relación con las consultas populares, por lo que considerar este título objeto de ampliación no producía efectos reales de equiparación competencial.

— *Administración Local*. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su articulado, no diferencia en absoluto entre Comunidades Autónomas del 151 o del 143, al señalar competencias autonómicas en materia de régimen local. Si bien la Disposición Adicional primera de la Ley reconoce a las Comunidades Autónomas del artículo 151 competencia de desarrollo legislativo, sin más limitación que su acomodación a esta misma Ley, y recorta a las Comunidades del artículo 143 esta misma competencia de desarrollo legislativo, limitándola a unas determinadas materias, esta diferencia no ha tenido ninguna operatividad en el ordenamiento jurídico, porque las Comunidades Autónomas del artículo 143 al recoger en sus Estatutos la materia de «régimen local», bien con el carácter de exclusiva o de desarrollo legislativo y ejecución, y hacer efectiva estas competencias a través de una amplia legislación, sólo se han visto enjuiciadas por la acomodación o no de estos textos a la Ley 7/1985, al igual que ha sucedido con los textos legislativos sobre régimen local aprobados por las Comunidades Autónomas del artículo 151. De ahí que se haya considerado la existencia de una situación real de ejercicio de la competencia equiparada entre todas las Comunidades Autónomas.

2.3.4. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Desde el año 1980, el Tribunal Constitucional en las Sentencias dictadas ante recursos y conflictos planteados por el Estado o las Comunidades Autónomas ha ido configurando no sólo la interpretación de conceptos generales como los de bases o legislación básica o principios generales de actuación como la colaboración y la cooperación y el propio concepto de la coordinación, sino que en una pluralidad de títulos competenciales concretos ha tenido ya ocasión de pronunciarse estableciendo respecto de diferentes competencias los ámbitos de ac-

tuación de cada uno de los poderes, estatal y autonómico, comprendido en las mismas.

También se ha pronunciado sobre la interpretación del alcance y contenido de algunos títulos competenciales recogidos en los Estatutos de Autonomía y en relación con la atribución de competencias contenidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, señalando también cómo pueden modular el ejercicio de las competencias otras menciones recogidas a lo largo de los artículos de la Constitución.

En relación con las diferencias que se producen entre los Estatutos de Autonomía en cuanto a menciones expresas a determinadas materias que formarían parte de títulos competenciales más amplios, ha venido realizando una labor de interpretación integradora de los mismos, considerando que la existencia de títulos competenciales generales habilita para el ejercicio de esas materias concretas, sin que ello significara o se tradujera en un diferente trato para las Comunidades Autónomas.

Este contenido jurisprudencial también se ha tenido en cuenta a la hora de determinar cuál debería ser el ámbito de la ampliación de competencias, y más en particular en lo que se refiere a la formulación de los títulos competenciales y a la adecuación de los mismos a lo que ha sido, a lo largo de más de diez años, la interpretación y la delimitación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional.

2.3.5. *Otras situaciones consideradas*

a) La existencia de títulos competenciales que no aparecen recogidos, con carácter general, en los Estatutos de Autonomía del artículo 143 y se mencionan expresamente en algunos del artículo 151 plantea la existencia de competencias no recogidas para todas las Comunidades Autónomas del artículo 151, y sobre las que no se produciría, por tanto, equiparación. En estos casos, la consideración debía hacerse también en función de la propia naturaleza de la competencia, su contenido y la situación real de ejercicio de la misma a partir de la experiencia existente en las Comunidades Autónomas que la incluyen en relación con las que no la ejercen.

En esta situación se encuentra la competencia sobre «ejecución de la legislación penitenciaria», que aparece recogida en los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Navarra y Andalucía, y que hasta el momento sólo la ejerce la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin que a las demás se haya efectuado traspaso. Desde otros títulos competenciales, como pueden ser la sanidad, los servicios sociales o la educación, todas las Comunidades Autónomas están colaborando con las instituciones penitenciarias, con la única diferencia que suponía hasta ahora la

asunción de competencia en materia educativa entre unas y otras.

Semejante situación se produce en relación con los títulos sobre «transporte fluvial» y «nombramientos de Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa», si bien en este último existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional no considerándolo como una competencia específica, sino como una participación derivada de lo que se determine al amparo de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.6 CE.

Como supuestos singulares se consideraron también los títulos «participación en el sector público estatal» y «reserva de recursos esenciales para el sector público», por considerar que no se trata de un ámbito competencial específico, sino como una posibilidad de participación condicionada por la propia competencia estatal sobre dicho sector.

Por último, se pueden encontrar en esta misma situación el título «puertos y aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa». No se ha producido ningún caso en todo el tiempo transcurrido que diera contenido a esta competencia. En realidad, la experiencia nos lleva a que cuando la gestión directa no se realiza también se produce la pérdida de calificación de interés general, que inmediatamente reconduce el objeto de la competencia al ámbito del artículo 148.1.6 CE, asumido por todas las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984, de 11 de junio, en la que el Tribunal declara que la expresión «cuando el Estado no se reserva su gestión directa» modula la competencia exclusiva del Estado en esta materia de un modo no previsto en la Constitución, por lo que esta expresión, en un sentido literal, convertiría en compartida una competencia que en la Constitución es exclusiva del Estado.

b) La aparición en algunos Estatutos de Autonomía de competencias que responden a razones históricas, culturales o geográficas y que no se recogen en otros Estatutos, también han quedado al margen del ámbito de ampliación. Dentro de ellas se encuentran:

— Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio: Aragón y Baleares, las dos Comunidades Autónomas del artículo 143 donde existen estos Derechos, ya ejercen su competencia sobre ellos desde la aprobación de sus Estatutos de Autonomía.

— Lenguas oficiales: respecto de Baleares la situación es semejante a la anterior.

— Régimen de carreteras y transportes: derivado de los derechos históricos, el título aparece en Navarra y País Vasco. Mediante la Ley

Orgánica 5/1987, de 30 de julio, se delegaron facultades del Estado en relación con los transportes por carretera y por cable.

— Montes de titularidad estatal en Navarra.

c) Competencias que corresponden al ejercicio de potestades inherentes a toda Administración Pública.

Se mencionan en los Estatutos de Autonomía del artículo 151, entre las competencias, un conjunto de materias que en unos supuestos se asumen como competencia exclusiva y en otros entre las de desarrollo legislativo y ejecución, que son las siguientes:

— Bienes de dominio público y patrimoniales de la Comunidad Autónoma.

— Servidumbres públicas en materia de sus competencias.

— Creación de un sector público propio.

— Estatuto de sus funcionarios.

— Expropiación forzosa.

— Sistema de responsabilidad.

— Organización y estructura de sus organismos autónomos.

— Normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno.

— Contratos y concesiones administrativas. Contratos y concesiones en «el ámbito de sus competencias» o «en el ámbito de las competencias propias de la Comunidad».

Respecto de estas materias se debería tener en cuenta que no todas aparecen recogidas en todos los Estatutos de Autonomía del artículo 151, ni, en algunos supuestos, en el mismo nivel competencial ni tampoco con la misma dicción. Así, por ejemplo, sucede con las «concesiones y contratos».

En los Estatutos de Autonomía del artículo 143 estas materias no aparecen recogidas como títulos competenciales, sin embargo, a lo largo del articulado de los respectivos Estatutos y al regular la Administración o el régimen jurídico de la Administración y la Hacienda de la Comunidad incluyen referencias expresas a las capacidades y facultades para regular y establecer o crear su propia Administración o para regular su Patrimonio, así como a un conjunto de potestades y facultades de las que es titular la Comunidad. Menciones que, sin embargo, no recogen los Estatutos del artículo 151.

Junto a estas referencias, entre los títulos competenciales se recogen también menciones al «procedimiento administrativo derivado de sus especialidades o del Derecho sustantivo» y a «las especialidades del régimen jurídico-administrativo».

Tampoco los Estatutos de Autonomía del artículo 143 presentan en estas materias un contenido igual o uniforme.

El hecho de que muchas de estas materias no aparezcan recogidas como «títulos competenciales específicos» no ha impedido que las Comunidades Autónomas regularan mediante ley el régimen de la función pública; leyes de régimen jurídico y de gobierno y administración; o leyes de patrimonio en las que se abordan materias como los bienes de dominio público o el régimen de concesiones (incluso se pueden citar como ejemplo de concesiones en particular las de la Ley de Banco de Tierras de Aragón).

De la misma manera, aun no recogién dose entre las «competencias» la de crear un sector público propio o las de organizar sus organismos autónomos, nada ha impedido que todas las Comunidades Autónomas crearan su propio sector público u organizaran sus organismos autónomos.

Consideradas en abstracto todo ese conjunto de materias formarían parte de aquellas potestades o facultades de las que las Administraciones Públicas son titulares o pueden ejercer por el hecho de ser organizaciones o Administraciones Públicas.

Sin embargo, a estas materias concretas también les afecta el régimen de distribución de competencias derivado del artículo 149.1.18 o del artículo 132 de la Constitución e incluso la regulación contenida en los artículos 25 (sanciones administrativas) o 33 (limitaciones a la propiedad y expropiación).

La situación real de ejercicio, la diversidad de las formulaciones contenidas en los Estatutos y la propia naturaleza de las diferentes materias llevarían al resultado de la no necesidad de su inclusión como «títulos competenciales» en los Estatutos de Autonomía del artículo 143, considerando, además, que la diversidad de contenido de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 hubiera exigido, de una parte, establecer cuál de ellos se consideraba como «modelo» y, de otra, la necesidad de adecuar el contenido de los Estatutos del artículo 143 en todos aquellos artículos en los que se recogen las referencias al régimen jurídico de su Administración o de las facultades y potestades de que son titulares.

Ya en concreto, en el momento de llevar a cabo la ampliación de competencias, partiendo de las anteriores consideraciones, se incluyó como título objeto de ampliación el relativo al «procedimiento derivado de las especialidades de la organización propia» recogido como competencia exclusiva. En efecto, entre las competencias diferidas, este título sí aparecía mencionado en algún Estatuto de Autonomía y por tanto debía formar parte de la ampliación.

Por otra parte, la inclusión de esta mención, que es la de contenido más general y amplio de entre aquéllas a las que se refiere el artículo 149.1.18, junto a otras ya recogidas como la de organizar su propia Administración, dota a las Comunidades Autónomas de una

misma capacidad general para ejercer el conjunto de facultades recogidas de manera directa y dispersa en algunos Estatutos de Autonomía.

2.3.6. Consideraciones generales en torno al ámbito de ampliación de competencias

Delimitado y definido en base a la aplicación de los anteriores criterios ordenadores, el ámbito objeto de ampliación de competencias quedó concretado por el conjunto de materias incluidas en el apartado 1.º, 1, de los Acuerdos Autonómicos. Forman un total de 32 materias: 13 como competencia exclusiva; 7 como desarrollo legislativo y ejecución; 11 como ejecución; y la educación, que aparece singularizada en el texto.

No todas estas materias son de aplicación general a todas las Comunidades Autónomas, ya que este ámbito ha de adecuarse a las peculiaridades geográficas, como el estar situadas en el litoral que determina la posibilidad de asumir competencias relacionadas con el mar, y las situaciones específicas («denominaciones de origen» para Castilla y León, «protección de menores» de Baleares e «industria» para Cantabria) derivadas de la inclusión de estos títulos entre la relación de materias diferidas, lo que propició la imposibilidad de ser asumidas estas competencias como en el resto de las Comunidades Autónomas.

Se interpreta que con dicho ámbito material de competencias se ha producido una equiparación sustancial entre todas las Comunidades Autónomas. Ello ha de entenderse desde las consideraciones antes mencionadas, con dos precisiones importantes:

a) No se ha extendido la ampliación en estos Acuerdos a la competencia sobre «asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD)», de común acuerdo los dos partidos firmantes, en especial porque la superación de la situación de desequilibrios en las infraestructuras sanitarias, contemplada incluso por la propia Ley General de Sanidad, sólo es posible desde la gestión no territorializada, sino centralizada, del conjunto de medios que hoy dependen del Ministerio de Sanidad y Consumo. La propia experiencia de gestión llevada a cabo por un gobierno del Partido Popular, en la Junta de Galicia, última en recibir el traspaso de medios en esta materia, hacía considerar por todos los firmantes la conveniencia de no incluirla.

b) La equiparación ha de considerarse desde la situación de ejercicio real de las competencias y en base a los criterios jurisprudenciales que hasta el momento de la ampliación se han concretado.

Desde esta interpretación, los dos títulos generales sobre los que no se produce la equiparación son «seguridad social» y «ordenación

del crédito, banca y seguros». Respecto del primero de ellos, la situación real de ejercicio en las Comunidades Autónomas del artículo 151 es que los dos únicos servicios de la Seguridad Social cuya ejecución, en relación con el artículo 149.1.17 CE, se ha asumido por estas Comunidades Autónomas son los de asistencia sanitaria (INSALUD) y los de prestaciones y servicios sociales (INSERSO). Sobre el primero ya se ha explicado la conveniencia de no incluirlo y, en cuanto al segundo, aparece recogido entre las competencias de ejecución que son objeto de la ampliación.

La competencia sobre «ordenación del crédito, banca y seguros» se ha desarrollado por las Comunidades Autónomas que la asumen en sus Estatutos, de forma no conflictiva, en relación con las Cajas de Ahorro y con las cooperativas de crédito. Sobre las primeras, la Ley 31/1985, sobre Normas Básicas de los Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, ha regulado funciones, actuaciones y la participación de las Comunidades Autónomas, sin distinguir en base a qué título competencial. No es este artículo el lugar adecuado para que nos extendamos en un análisis exhaustivo sobre el contenido de esta Ley y las aclaraciones sobre el contenido fundamental de la competencia en esta materia efectuadas por las Sentencias del Tribunal Constitucional 48/1988 y 49/1988. El hecho con el que nos encontramos es que diversas Comunidades Autónomas del artículo 143 han regulado mediante ley la materia «Cajas de Ahorro», se ha producido una interpretación y aplicación proautonómica de las competencias diseñadas estatutariamente, generando una proliferación de leyes regionales, y el Estado no ha planteado ante el Tribunal Constitucional su incompetencia, sino que sólo se han recurrido los aspectos de dichas leyes que no respetan la normativa estatal.

En cuanto a las segundas, las cooperativas de crédito, se consideró que el título general «cooperativas» habilitaba para ser competentes en todas las clases de cooperativas, incluidas las de crédito. Recientemente el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 134/1992, de 5 de julio, sobre la Ley de Cooperativas de Cantabria, ha ido más allá, considerando que el título competencial sobre «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma» ya habilitaba para ello, incluso en una Comunidad Autónoma del artículo 143 que no disponía de la competencia sobre «cooperativas».

Por todo ello, considerando que la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia «ordenación del crédito, banca y seguro»¹⁰ es bastante restrictiva respecto al ámbito de competencias autonómico y que la situación real de ejercicio sería la misma para

¹⁰ Sentencia de 5 de octubre sobre la Ley 13/1985, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de intermediarios financieros.

todas las Comunidades Autónomas, una vez efectuada la ampliación, la materia se dio por equiparada.

Salvo interpretación en contrario por el Tribunal Constitucional o un cambio de rumbo de la jurisprudencia tal y como se ha venido orientando hasta el momento de la firma de los Acuerdos, es a partir de estas consideraciones como ha de entenderse la equiparación sustancial de competencias efectuadas. Desde esta perspectiva, es importante subrayar que la voluntad de los firmantes supone una opción decidida por la homogeneización de competencias entre todas las Comunidades Autónomas, sin que se diluyan las especificidades, pues como antes se exponía, éstas son consustanciales con el sistema y seguirán existiendo.

2.4. El desarrollo del principio de cooperación

El principio de cooperación, a pesar de no estar expresamente formulado en la Constitución, se ha considerado como consustancial con el Estado autonómico, y así ha venido definiéndolo la doctrina constitucional. Esta consideración, así como la experiencia derivada del funcionamiento actual del modelo de organización territorial español, fueron los impulsores de la necesidad de recoger en los Acuerdos Autonómicos el compromiso de impulsar y dinamizar su ejercicio efectivo.

Por otra parte, a partir del momento en que todas las Comunidades Autónomas asumían un nivel equivalente de competencias, su desarrollo se hacía más necesario. De ahí que en los Acuerdos Autonómicos no sólo se formule como principio de funcionamiento, sino que se concrete en un conjunto de medidas e instrumentos a poner en práctica y en relación con materias identificadas y determinadas.

Esta doble vertiente en la consideración del principio de cooperación se distingue claramente en el contenido de los Acuerdos Autonómicos, en los que pautas de comportamiento político y conjunto de medidas e instrumentos han quedado nítidamente diferenciados.

Hay que destacar como una originalidad de estos Acuerdos el hecho de suscribir una serie de actitudes y pautas de comportamiento político que los partidos políticos se comprometen a fomentar. La adopción mediante acuerdo de un comportamiento político coherente se puede encontrar como compromiso interpartidista en el ámbito de las relaciones parlamentarias e incluso en los estatutos políticos que regulan el desempeño de cargos públicos, pero no tenemos conocimiento de ningún precedente en el que este compromiso tenga una dimensión referida a las relaciones institucionales.

Las pautas de comportamiento político que se comprometen a fomentar suponen el reconocimiento de que el principio de cooperación,

para la puesta en práctica de su ejercicio efectivo, exige el previo convencimiento sobre su utilidad y el asentamiento de una actitud de lealtad y de confianza institucional. No basta con el establecimiento de un conjunto de mecanismos y de procedimientos reglados, sino que, al estar basado en el deber y en la voluntad política, requieren del desarrollo y función de una determinada cultura política, que persiga la protección de los intereses conjuntos del Estado autonómico, a partir de relaciones constructivas y de cooperación.

Siendo determinante en el modelo de Estado autonómico, además de la descentralización administrativa, un reparto del poder político que conlleva un grado de autonomía que permite una manifestación de los intereses políticos, específicos y particulares, resulta necesario poner en práctica los medios que permitan la agregación de estos intereses con el interés general o común, de tal manera que la diversidad no convierta a los intereses particulares o específicos en excluyentes, sino que sean complementarios.

El interés general y común no podría ser el resultado de los intereses individuales y particulares de las 17 Comunidades Autónomas, ni es posible hacerlo efectivo desde la atención a demandas formuladas de manera individualizada por cada una de las Comunidades Autónomas frente al Estado. De ahí la necesidad de poner en práctica actuaciones que, respetando los ámbitos de autonomía y competencia de los diferentes poderes, contemplen y atiendan las demandas comunes y generales. Se trata, pues, de hacer funcionar al sistema de forma que permita agregar los intereses, sin que ello suponga un intento de establecer la uniformidad o incluso de recuperar competencias por parte del Estado, como se ha afirmado desde posiciones políticas que mantienen una concepción diferente sobre el modelo de Estado. Pretender que éste funcione con criterios de relación exclusivamente bilaterales, defendiendo que el Estado sólo debe atender y responder a relaciones y demandas individualizadas, supone una concepción del modelo radicalmente diferente. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de seguir manteniendo relaciones bilaterales, pero siempre y cuando los asuntos a tratar sean de índole específica o singular, que no afecten al resto de las Comunidades Autónomas.

Así entendida, la cooperación es un modelo de funcionamiento asumido como un comportamiento de todos los poderes en el que se tendrá en cuenta el interés general como resultado de actuaciones conjuntas que no excluyen ni las actuaciones propias y autónomas de cada uno de los poderes ni las relaciones bilaterales para atender las particularidades y especificidades de cada Comunidad Autónoma.

En cuanto a las técnicas o mecanismos mediante los que deberían canalizarse las relaciones de colaboración o cooperación, los Acuerdos Autonómicos incluyen un conjunto de ellas que vienen a prefigurar el

instrumental para hacer efectiva la intensificación de dichas relaciones, considerando que estos instrumentos técnico-jurídicos deben ser utilizados como mejor se adecuen, en los respectivos sectores, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A este fin, el Anexo II recoge una relación de técnicas y criterios concretados, de forma indicativa, según órganos y sectores.

A diferencia de la primera parte de los Acuerdos, la ampliación de competencias, en la que la puesta en práctica tiene un calendario concreto de actuaciones y sus responsables son, según los casos, el Gobierno o los partidos políticos, en el desarrollo del principio de cooperación no se establecen previsiones de tiempo y la responsabilidad de la puesta en práctica es compleja y diversificada. En principio, se requiere un período de tiempo más amplio para su efectiva aplicación; no se trata de un programa que se agota con la aprobación de unos instrumentos técnico-jurídicos, sino que se trata de un plan de futuro que sólo alcanzará su éxito si efectivamente se asumen las pautas de comportamiento político que son la base para el cumplimiento de este principio.

Por otra parte, la responsabilidad de la puesta en práctica es tanto del Gobierno como de los Ejecutivos de las diversas Comunidades Autónomas, incluidas las gobernadas por partidos políticos no firmantes de los Acuerdos. El proceso de dinamización que estos Acuerdos abran en las diferentes Conferencias Sectoriales no puede ser ni breve ni sencillo. Se trata de ir desarrollando una experiencia que a sí misma deberá alimentarse, generando el suficiente interés de las partes representadas. Al mismo tiempo, deberá ir formalizando los logros que esta experiencia favorezca, con el fin de que la misma no se agote con el relevo de los participantes, sino que se institucionalice de forma que constituya un legado para los sucesivos responsables de los diversos sectores materiales de competencia.

Al configurarse de esta forma tan diferente la puesta en práctica de la segunda parte de los Acuerdos ha facilitado que en algunos comentarios se exprese la sensación de una falta de cumplimiento en comparación con la ampliación de competencias, en la que los procedimientos se han ido cumpliendo con rapidez y sin agotar los plazos fijados. Sin embargo, la eficacia de estos acuerdos habrá que medirla en un período más amplio de tiempo que incluso estará desprovisto de hitos significativos con los que medir el grado de su cumplimiento. Se espera de ellos no sólo que den soporte a programas de trabajo sectoriales que dinamicen las relaciones de colaboración respecto a temas que afecten a todas las partes, sino también la implantación progresiva de una cultura política basada en la lealtad y la cooperación, y en la medida que estos objetivos no son fácilmente cuantificables, la contrastación de su cumplimiento deberá valorarse, además de por los

efectos en un período dilatado de tiempo, por el grado de asunción que de este principio se produzca en el conjunto de nuestro sistema político.

3. LA LEY ORGÁNICA 9/1992, DE 23 DE DICIEMBRE, DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE ACCEDIERON A LA AUTONOMÍA POR LA VÍA DEL ARTÍCULO 143

3.1. *El contenido de los Acuerdos Autonómicos*

En el apartado 2 —Procedimiento— del primer punto de los Acuerdos político-administrativos se acordaba que la ampliación de competencias se llevaría a cabo a través de un doble procedimiento: primero, mediante una Ley Orgánica según el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución y, en un momento posterior, a través de la incorporación de la ampliación de estas competencias a los respectivos Estatutos de Autonomía.

Para llevar a cabo estos trámites se acordaba también que era al Gobierno al que correspondía presentar, para su tramitación en el año 1992, el Proyecto de Ley Orgánica, mientras los partidos políticos firmantes, PSOE y PP, se comprometían a promover la incorporación al contenido de los Estatutos de Autonomía inmediatamente después de ser aprobada y de entrar en vigor la Ley Orgánica. Estas iniciativas y su tramitación se llevarían a cabo por las respectivas Asambleas o Parlamentos Autonómicos.

Dando cumplimiento al compromiso firmado el Consejo de Ministros celebrado el día 3 de julio de 1992 aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley Orgánica de Transferencia de competencias, solicitando su tramitación por urgencia según Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de agosto de 1992.

3.2. *El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno*

En los trabajos preparatorios, así como en la elaboración y redacción del Proyecto de Ley de Transferencia fue necesario considerar aquellos elementos que, derivados de los Acuerdos Autonómicos, se traducían en principios conformadores del instrumento jurídico a utilizar y de su contenido. Es decir, la utilización de una Ley Orgánica del artículo 150.2 de la Constitución y la inclusión como objeto de la ampliación de los títulos materiales contenidos en los Acuerdos Autonómicos. Junto con estos elementos conformadores, de carácter general, era necesario también tener presente otra de las determinaciones

que se recogían en los Acuerdos: la previsión de que una vez que hubiese entrado en vigor, la Ley Orgánica estaba llamada a incorporarse al contenido de los Estatutos de Autonomía.

El rango, naturaleza, especificidad y finalidad de la norma, tratándose de una Ley Orgánica relacionada con el régimen de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, exigían que su estructura y redacción se conformaran de acuerdo con la inicial operación jurídica, es decir, «transferir competencias», y que fuera, a la vez, una norma que configurase claramente el correlativo ejercicio de las mismas por las Comunidades Autónomas.

El Proyecto debía responder a una necesidad y a un reto: la necesidad de dar cumplimiento a los Acuerdos Autonómicos y el reto de estar dotado de la claridad necesaria y la precisión requerida para el ejercicio de las competencias.

De conformidad con el artículo 150.2 de la Constitución y en tanto que Ley Orgánica se consideró que debía cumplir los requisitos siguientes:

- Recoger las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que eran objeto de transferencia.
- Establecer la previsión de la correspondiente transferencia de medios.
- Concretar las formas de control que se reservaría el Estado.

En cuanto a las materias a incluir, el nivel competencial correspondiente y la determinación de los títulos o materias que afectaban sólo a una o varias a Comunidades Autónomas, se debían incorporar las 32 materias que se recogían en los Acuerdos Autonómicos con los niveles allí definidos.

También era preciso tener en cuenta que en el supuesto de que no llegase a ser efectiva la reforma de algún Estatuto de Autonomía, situación aunque improbable sí posible, la Ley Orgánica debiera permitir que todas las Comunidades Autónomas pudieran alcanzar una misma situación y condiciones de ejercicio, con independencia de que el origen de las competencias fuera la transferencia o la asunción estatutaria.

La experiencia existente de otras Leyes similares, la Ley Orgánica 12/1980, de 10 de agosto, sobre transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, y la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias complementarias para Canarias, o la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de junio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, respondían a finalidades diferentes. Así las dos primeras venían a transferir títulos ya recogidos en los Estatutos de Autonomía, y la tercera era una delega-

ción de facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas.

El Proyecto de Ley respondía, sin embargo, a la necesidad de transferir un conjunto de competencias, con independencia de que estuvieran o no mencionadas en cada Estatuto concreto, competencias cuya asunción se haría efectiva en virtud de la futura Ley Orgánica. No obstante, de la experiencia de la aprobación y vigencia de las dos Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982 se podía concluir que, en particular, las fórmulas de control podrían ser similares.

A partir de los condicionamientos antes expuestos, la técnica seguida en la elaboración y en la estructura del Proyecto de Ley se inspiró en dos principios:

a) Identificar las competencias que se transferían mediante una redacción igual o equivalente a la que presentan los Estatutos de Autonomía.

b) Delimitar el contenido de las competencias objeto de transferencia no sólo en relación con los títulos de competencia estatal que pudieran afectar o condicionar el ejercicio de las mismas, sino, en los supuestos en que resultaba necesario, establecer claramente que el contenido de la transferencia quedaba limitado a la competencia «que pueden asumir las Comunidades Autónomas» de acuerdo con el artículo 149.1 y que no comprendía facultades reservadas en exclusiva al Estado. Aclaración que se consideraba necesaria en la medida en que la operación que se estaba llevando a cabo era de «transferencia» y no de asunción estatutaria.

En los supuestos particulares de la competencia sobre educación y sobre gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social —INRSO—, las condiciones de ejercicio sobre ambas competencias responden a la necesidad de establecer principios de funcionamiento adecuados a la nueva realidad resultante de su ejercicio por las 17 Comunidades Autónomas.

Muchos de estos principios y criterios se recogen en los Acuerdos de traspasos efectuados a las Comunidades Autónomas del artículo 151 y están presentes en el ejercicio que de la competencia llevan a cabo las siete Comunidades Autónomas que ya han asumido su ejercicio.

Por lo que se refiere en concreto a la estructura del Proyecto de Ley, entre las diferentes opciones posibles bajo las que se podía estructurar su redacción se tuvieron en cuenta:

— Incorporar en artículos independientes cada una de las competencias, acompañadas, en su caso, de la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio, lo que hubiera supuesto, al menos, un total de 32 artículos.

— Incorporar en artículos independientes, uno para cada Comunidad Autónoma, todas las competencias que eran objeto de transfe-

rencia, bajo la doble alternativa de reflejar en los mismos artículos la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio, o de incorporar con carácter general en artículos separados estas mismas cuestiones. Esta opción hubiera dado lugar, al menos, a la necesidad de incorporar diez artículos, cuyo contenido, aun referido a cada una de las Comunidades Autónomas, hubiera sido el mismo.

— Recoger en artículos independientes, agrupadas por su nivel competencial, aquellas competencias que afectaban en general a las diez Comunidades Autónomas y en un artículo específico aquellas que sólo afectaban a determinadas Comunidades Autónomas. De esta manera el número total de artículos quedaba reducido a cinco y se evitaban repeticiones superfluas e innecesarias.

Esta última fue la opción elegida y, siguiendo consideraciones semejantes, las referencias a la transferencia de medios y a las fórmulas de control se recogieron en dos artículos de alcance y contenido general, evitando su repetición respecto de cada una de las materias.

En cuanto a las fórmulas de delimitación y contenido respecto de aquellas competencias en que así resultaba necesario, tal como se apuntaba anteriormente se redactaron:

— Recogiendo las mismas menciones que aparecen en los Estatutos de Autonomía del artículo 151, en competencias como industria; instalaciones de producción; defensa del consumidor; prensa, radio y televisión, o ejecución de la legislación laboral ¹¹.

— Incorporando otras menciones que se derivan del contenido de la jurisprudencia constitucional y de títulos generales de competencia estatal, en materias como recursos hidráulicos (relaciones con el dominio público hidráulico); casinos, juegos y apuestas (en relación con las bases y planificación de la economía, art. 149.1.13); espectáculos públicos (seguridad pública, art. 149.1.29); ordenación del sector pesquero (delimitación respecto de la competencia estatal pesca marítima), o salvamento marítimo, en relación con el artículo 149.1.20.

— La competencia sobre educación se define en iguales términos que aparece recogida en los Estatutos de Autonomía del artículo 151, señalándose unos criterios de ejercicio en cuanto a información a facilitar a la Administración del Estado y a la planificación de actuaciones educativas, que garanticen una prestación homogénea y eficaz del

¹¹ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña: artículo 11 —legislación laboral— y artículo 12 —industria; defensa del consumidor—. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia: artículo 29 —legislación laboral— y artículo 30 —industria; defensa del consumidor—. Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía: artículo 17 —legislación laboral— y artículo 18 —industria; defensa del consumidor—. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículo 56 —industria; defensa del consumidor— y artículo 58 —legislación laboral.

servicio público de la educación con la participación de todas las Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial.

— Respecto de la gestión de prestaciones del servicio social del sistema de Seguridad Social, junto a las facultades de gestión, también se incluyen criterios de ejercicio que permitan mantener el sistema de prestación del servicio en los niveles homogéneos y corregir las desviaciones que se puedan producir.

El Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido a las Cortes constaba de:

— **TITULO PRELIMINAR.**

Artículo 1. Define el objeto de la Ley.

— **TITULO I. Transferencia de competencias.**

Dividido en dos capítulos:

Capítulo I. De las competencias en general.

Consta de cinco artículos:

Artículo 2. Competencias exclusivas.

Artículo 3. Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Artículo 4. Competencias ejecutivas.

Artículo 5. Transferencia a determinadas Comunidades Autónomas.

Capítulo II. De la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias.

Artículos 6 a 18.

— **TITULO II. Competencia sobre educación.**

Artículo 19. Transferencia de la competencia.

Artículo 20. Facultades y condiciones de ejercicio.

— **TITULO III. Modalidades de control.**

Artículo 21.

— **TITULO IV. Traspaso de servicios.**

Artículo 22.

— **DISPOSICION FINAL**

En la Memoria que acompañaba al Proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales por el Gobierno se recogen de manera amplia y general los criterios y factores que se ponderaron en cuanto a la formulación.

3.3. Tramitación en el Congreso de los Diputados

El *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Congreso de los Diputados—, serie A, núm. 96.1, de 28 de julio, publicó el texto del Proyecto y en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Congreso de los Diputados— serie A: Proyectos de Ley, núm. 96.4, de 25 de septiembre de 1992, se publicaron las enmiendas presentadas al texto del Proyecto de Ley.

Se presentaron un total de 119 enmiendas: 3 enmiendas de totalidad y 116 enmiendas parciales. Las enmiendas de totalidad fueron presentadas por PAR, CDS e IU. De las enmiendas parciales, 33 fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco (PNV), 13 por el Grupo Mixto (Partido Andalucista), 5 por el Grupo Mixto (EE), 27 por el Grupo Mixto (PAR), 32 por el Grupo Parlamentario IU-IC y 6 por el CDS.

La enmienda de totalidad del PAR solicitaba la devolución del texto al Gobierno, ya que consideraba que «vulneraba el derecho a la plena autonomía», «quebranta lo dispuesto en el artículo 138.2 de la Constitución española» y «trata de sustituir el expresado derecho de las Comunidades Autónomas a la plena autonomía ya que las Comunidades Autónomas ejercerían las competencias por mera delegación del Poder Central e incluso verían disminuido el grado de autonomía, que les conceden los actuales Estatutos».

La enmienda de totalidad del CDS se justificaba en tres razones: «Se institucionalizan tres niveles en las Comunidades Autónomas»; el procedimiento elegido no es el que se contempla en el artículo 148.2 de la Constitución española en relación con el artículo 149.3, sino lo previsto en el artículo 150.2; y que en el Proyecto de Ley se confunden los conceptos de reconocimiento en las Comunidades Autónomas de competencias con el ejercicio efectivo por éstas de dichas competencias, cuando se consideren preparadas para ello.

La enmienda de totalidad de Izquierda Unida se justifica en que «el Proyecto equipara entre sí las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143, pero no a éstas con las que accedieron por la vía del artículo 151»; «vulnera lo establecido en los Estatutos respecto a las competencias diferidas»; «la Administración Central pretende transferir competencias de las que no dispone al estar incluidas en el supuesto del artículo 149.3» y «no se garantiza suficientemente la efectividad de los traspasos de servicios».

Del texto de las enmiendas presentadas, que se recogen textualmente en las expresiones entrecomilladas, y de las intervenciones de los representantes de cada uno de los partidos políticos enmendando

tes¹² no resultaría fácil, al menos, en una primera lectura concretar su contenido. Lo que sí se puede concretar es que la defensa de las enmiendas a la totalidad se construía sobre la particular interpretación que de los tres artículos de la Constitución, los artículos 148, 149 y 150, tienen los enmendantes.

El representante del Partido Aragonés Regionalista justificaba la vulneración del «pleno derecho a la autonomía» en el hecho de que algunas competencias ya estaban recogidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón. También en relación con este derecho a la plena autonomía fundamentado, según su interpretación, en los artículos 2 y 138 de la Constitución, no cabría la utilización del artículo 150.2, cuya aplicación estaba prevista para los cinco primeros años en que no se podía modificar el Estatuto, pero no en su momento posterior.

En la intervención del representante del Centro Democrático se afirmaba que «cuando las autonomías han de ejercitar las competencias a que se refiere el artículo 148... a esa iniciativa del Gobierno no le cabe más que un camino, que es el verbo reconocer», «no transferir ni delegar». La enmienda está motivada en el hecho de que, en expresión de este representante, «no nos gusta un procedimiento que está ignorando lo que dice el artículo 148».

Los argumentos que según el representante de Izquierda Unida justificaban su enmienda se derivaban de la forma en que se había llevado a cabo el proceso para llegar al Proyecto de Ley, ya que si el pacto entre fuerzas políticas era necesario, no era suficiente, puesto que una vez que las Comunidades Autónomas han accedido al autogobierno la «autonomía es de las Comunidades» y debían haber estado presentes.

En la interpretación de este representante, el artículo 149.3 significa que a través de sus previsiones las Comunidades Autónomas pudieron asumir competencias, ya que podían disponer de ellas al no estar incluidas en el artículo 149.1, lo que las convertía en un tipo de competencias indisponibles para el Estado, ya que al no ser éste titular de las mismas, no podía transferirlas.

Aunque diversas en los planteamientos, las tres intervenciones se construyen sobre argumentos no iguales, pero sí al menos semejantes, en tanto que se desarrollan desde la interpretación de los artículos 148, 149 y 150.2 de la Constitución.

Las diferentes argumentaciones expuestas en sus intervenciones supondrían olvidar o ignorar:

1) En cuanto al procedimiento seguido, que el artículo 150.2 de la Constitución no es un artículo de vigencia limitada al plazo inicial

¹² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 213, Pleno, 24 de septiembre de 1992.

de cinco años marcado en el artículo 148.2, ya que ni la Constitución ni los Estatutos la configuran como una opción «limitada».

2) Que las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 no pudieron inicialmente asumir más competencias que las contenidas en el artículo 148.1.

3) Que en relación con el contenido del artículo 148.1, las Comunidades Autónomas pudieron asumir inicialmente todas o parte de las competencias en sus Estatutos de acuerdo con el principio dispositivo. En tanto que alguna de ellas no hubiera sido asumida en el Estatuto respectivo, el Estado seguía siendo el titular de la competencia.

4) Que la interpretación de que el artículo 148.2 únicamente afecta al ámbito del artículo 149.1, si bien en algún momento se había mantenido es ya una interpretación superada y aclarada.

El artículo 148.2 es aplicable a las «competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» y no al artículo 149.1.

5) La previsión del artículo 149.3 no se puede traducir, como mantenía Izquierda Unida, en una «indisponibilidad de competencias por parte del Estado».

Las 27 enmiendas parciales presentadas por el PAR suponían en realidad un texto alternativo, ya que proponían una nueva Exposición de Motivos; sustituían la redacción de cada uno de los artículos dedicados a las competencias; proponían la supresión de los artículos relativos a delimitación y contenido de las competencias; incluían la creación de un Consejo General de Comunidades Autónomas y proponían la inclusión de un nuevo artículo «autorizando al Gobierno de la nación para que enviara un Proyecto de Ley que permitiera homogeneizar el ejercicio de sus competencias por todas y cada una de las Comunidades Autónomas en relación con los correspondientes poderes del Estado». La justificación «es la misma para todas las enmiendas»: «En general, la resultante del texto que se propone como enmienda a la Exposición de Motivos.»

De un análisis en conjunto de estas enmiendas se podría concluir:

— Que las enmiendas al articulado son una simple traslación como texto de una Ley Orgánica que sería de aplicación a las diez Comunidades Autónomas del contenido concreto de la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón del Partido Aragonés Regionalista. De hecho en las enmiendas ni siquiera se adecuó la redacción y se mantuvo la referencia «al presente Estatuto».

— Que las enmiendas y la posición del Partido Aragonés Regionalista son contradictorias. Todas las enmiendas se justifican en «la resultante de la Exposición de Motivos». Exposición de Motivos en la que se niega la validez de la vía del artículo 150.2, por ser contraria a la plena autonomía.

Planteado en estos términos de negar la validez de la Ley Orgánica como instrumento, es difícilmente comprensible que a la vez se propusiera «otra Ley Orgánica de contenido diferente». Esta posición únicamente se podría comprender desde la justificación de que en realidad no se está negando la validez del instrumento elegido —art. 150.2—, sino su contenido, de tal manera que puede deducirse *a sensu contrario* que sólo si el Gobierno de la Nación y las nueve Comunidades Autónomas a las que también afecta la Ley hubieran aceptado el contenido propuesto por el Partido Aragonés Regionalista se hubiera aceptado por éste la validez de la Ley Orgánica como instrumento jurídico de ampliación.

Las seis enmiendas parciales presentadas por el Centro Democrático y Social se limitaban a proponer la inclusión de un nuevo Título —Sanidad e higiene— o a redactar de manera distinta alguna expresión de la Ley. En concreto únicamente cabría recordar que la sanidad e higiene, por ser una competencia del artículo 148.1, ya había sido asumida por todas las Comunidades Autónomas. Es posible que quisieran con ello referirse a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, siendo la primera del artículo 148.1.21 y ésta corresponder al artículo 149.1.17, pero ni rectificaron ni reconocieron su error. En todo caso, el Estado no podrá transferir una competencia que ya no era de su titularidad, puesto que todos los Estatutos de Autonomía habían asumido la competencia en materia de «sanidad e higiene».

En cuanto a las treinta enmiendas presentadas por IU, la mayor parte respondían a: inclusión del INSALUD entre las competencias que se transferían; elevar el nivel competencial de otras e incluir en el texto de la Ley cuestiones concretas, entre las que cabría destacar el señalar el plazo de un año para llevar a cabo la reforma de los Estatutos, establecer la obligación de que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas designaran sus representantes en las Comisiones Mixtas de Transferencias entre miembros de las fuerzas políticas y añadir en algunos artículos «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía».

Haciendo una valoración general de las enmiendas presentadas por IU, se puede constatar en primer lugar que esa elevación propuesta de niveles competenciales o la propuesta de incluir la mención al artículo 149.3 suponían olvidar el contenido del artículo 148.2 y los límites del reparto constitucional de competencia operado por el artículo 149.1. En cuanto a las restantes enmiendas, no sería propio del contenido de una Ley de Transferencia de competencias el señalar plazos finales a las respectivas Asambleas Autonómicas y a las Cortes Generales para ordenar su funcionamiento, como tampoco se podría incidir en la potestad de autoorganización de los Gobiernos Autonómicos para designar sus representantes en las Comisiones Mixtas.

Las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Nacionalistas Vascos (33 en total) se pueden agrupar en dos tipos:

— Las que solicitaban la supresión de determinados artículos —6 a 19— por considerar que «no resulta adecuado reproducir los títulos competenciales que en cada materia corresponden al aparato Central del Estado», y del artículo 21 —relativo a los controles—, por considerar que «sólo tienen la explicación de desconfianzas en el sistema autonómico».

— Las que proponían modificar o suprimir determinados párrafos de la Exposición de Motivos del Proyecto. Estas proponían la supresión de referencias como «al consenso fundamental entre fuerzas políticas», a la «necesidad de evitar disfuncionalidades en el conjunto del sistema» y «tener en cuenta criterios racionalizadores y de ejercicio ordenado de las competencias»; «necesidad de diseñar modelos de participación y actuación conjunta entre todas las Comunidades Autónomas, en particular a través de Conferencias Sectoriales».

En general, estas enmiendas se justificaban en que «el diseño del modelo de Estado realizado en la Constitución no implica uniformidad entre todas las Comunidades Autónomas», que «las diferencias y singularidades fueron queridas por la Constitución y los Estatutos» y que «las Conferencias Sectoriales responden a un modelo de Estado no debatido».

En la propuesta de nueva redacción del artículo 22 se incluía la precisión de que las discrepancias en cuanto a traspasos debían tratarse en un órgano mixto paritario, con la presencia del Presidente del Gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva, curiosa propuesta para resolver las dificultades existentes para lograr acuerdos con los representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde la experiencia consiste en la rigidez absoluta de las posiciones mantenidas ante problemas interpretativos y de valoración, eminentemente técnicos, que creen pueden resolverse por la vía de elevación a una negociación política en la cumbre. Pero este problema sólo se produce con los representantes del PNV y no es equiparable al funcionamiento de las Comisiones Mixtas en las restantes Comunidades Autónomas. La diferencia de Acuerdos de traspaso alcanzados con Cataluña en relación al País Vasco así lo pone de manifiesto (103 con Cataluña; 73 para el País Vasco). Precisamente la propuesta se hace para las diez Comunidades Autónomas del artículo 143 y para el resto, incluida la del País Vasco, habría que modificar los Estatutos y las normas de traspaso. Sin embargo, es fácil entender la propuesta desde la perspectiva pactista en que leen su Estatuto los nacionalistas vascos, y las dificultades que suscita esa lectura cuando se pone en relación con las interpretaciones constitucionales.

Si las enmiendas de supresión de los artículos 6 a 19 y 21 pondrían de manifiesto el desconocimiento de la regulación constitucional contenida en el artículo 150.2, en cuanto a la exigencia del contenido de una Ley Orgánica de transferencia de competencias, las relativas a la modificación de la Exposición de Motivos y al artículo 22 traducen la concepción del «modelo de Estado» que puede defender el Partido Nacionalista Vasco, basado en su diferencia específica¹³ y en la relación bilateral, frente a un modelo que, respetando las diferencias, se sustente en la relación multilateral y en un ejercicio coherente, racional y ordenado de las competencias por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las enmiendas presentadas por EE hacían referencia a la inclusión expresa de algunas menciones específicas para la Comunidad Autónoma de Baleares. Las presentadas por el Partido Andalucista se referían a la elevación del nivel de competencias y a la supresión de los artículos relativos a delimitación y contenido de las competencias. Tanto uno como otro no defendieron sus enmiendas en el Pleno.

Convergència i Unió no presentó enmiendas al texto del Proyecto. Sin embargo, en el debate de la Ley, en el turno de intervención en el trámite de toma de posición, el representante de su grupo hizo una referencia general a los Acuerdos Autonómicos, poniendo de manifiesto que tales «Acuerdos fueron ofrecidos para su negociación a otras fuerzas políticas, que a pesar de quererlo no pudieron firmarlos», así como alusiones significativas del siguiente tenor: «Las Conferencias Sectoriales no pudieron recibir la conformidad del resto de las fuerzas políticas.» El «sistema de cooperación propuesto responde a un modelo de Comunidades Autónomas, de Estado autonómico, que no ha sido debatido y que no es el que se deriva de la Constitución». «Al no haberse aceptado las propuestas de modificación de estos mecanismos los Acuerdos no pudieron ser firmados».

Por último, en relación con la ampliación de competencias, puso de manifiesto en esta intervención que el diseño de «modelo de Estado» no implica uniformidad competencial y que el principio de singularidad y diferenciación, aparte de otros principios, debe seguir presidiendo la construcción del Estado autonómico.

En la tramitación en el Congreso de los Diputados se introdujo sólo una modificación. En el artículo 20, relativo a las facultades y condiciones de ejercicio de la competencia sobre educación, en cuyo apartado *a)* se añadió un nuevo párrafo:

¹³ El lehendakari Ardanza manifestó en su conferencia en la Universidad Carlos III que todo el Estatuto Vasco es específico.

«La Administración del Estado ofrecerá a las Comunidades Autónomas la información general que elabore sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus diferentes aspectos».

El resto del texto del Proyecto mantuvo la redacción propuesta.

3.4. *Tramitación en el Senado*

El *Boletín Oficial de las Cortes Generales* —Senado—, serie II, Proyectos de Ley, de 26 de noviembre de 1992, núm. 95.a), publica el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados relativo al Proyecto de Ley de Transferencia, estableciendo que el plazo de presentación de enmiendas finalizaría el día 20 de noviembre.

Se presentaron dos propuestas de veto y 97 enmiendas parciales. Las enmiendas de veto fueron presentadas por el PAR y el CDS. De las enmiendas parciales, 27 fueron presentadas por el PAR, 7 por el CDS, 33 por el Partido Nacionalista Vasco y 30 por Izquierda Unida.

El contenido y justificación de las enmiendas, tanto de las enmiendas de veto como de las parciales presentadas por los diferentes grupos, coincide con las presentadas en el trámite ante el Congreso de los Diputados.

Al ser rechazadas todas las enmiendas, el texto del Proyecto no supuso modificaciones respecto del aprobado en el Congreso. En el Pleno del Senado celebrado el día 2 de diciembre de 1992, por 170 votos a favor, 7 en contra y 11 abstenciones, quedó definitivamente aprobado por las Cortes Generales el Proyecto de Ley Orgánica. El texto aprobado fue publicado como 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.

En el momento de elaborar este artículo ya se han presentado en los diez Parlamentos o Asambleas autonómicas las iniciativas de reforma de los respectivos Estatutos. Reformas que, previsiblemente, podrán ser aprobadas en las Cortes Generales en el mes de mayo de 1993.

La Ley Orgánica 9/1992 se convertirá, así, en una norma que, junto a la importancia que por su contenido ha tenido, puede reunir la característica de haber sido la Ley Orgánica que menor período de tiempo habrá estado en vigor, ya que una vez aprobada la reforma de los Estatutos dejará de producir efectos y procederá su derogación. Sin embargo, seguirá manteniendo el indudable valor de haber constituido el instrumento jurídico en que se ha concretado de manera ordenada una ampliación de competencias y una delimitación y clasificación del contenido de las mismas, que podrá servir como elemento de interpretación de las mismas.

4. CONCLUSIONES SOBRE EL DESARROLLO DEL ESTADO AUTONÓMICO

Sean cuales sean las interpretaciones doctrinales o ideológicas sobre el Estado autonómico, no puede ponerse en duda que el Título VIII define un modelo de organización territorial que en sí mismo encierra la idea y la necesidad de un proceso de desarrollo o de evolución. Sin embargo, esta flexibilidad de nuestra Constitución, que cabe ser resaltada como uno de sus aspectos positivos, no quiere decir que posibilite un modelo «incompleto» o «abierto permanentemente», sino que configura un modelo completo en su formulación inicial y, a la vez, flexible en su desarrollo y en la adecuación de su definición. Y esta característica de la Constitución ha de contraponerse a otras interpretaciones que sostienen su consideración como «modelo abierto», ya que en la misma ni se configura un modelo abierto, lo que equivaldría a estar sometido permanentemente a reinterpretaciones, ni contiene un modelo cerrado, pues en ese caso no podría haber evolucionado.

Desde esta perspectiva se trataría, pues, de identificar al Estado autonómico como un modelo que evoluciona de manera flexible, pero a través de unos cauces establecidos en la propia Constitución. Esta es la concepción que subyace en los Acuerdos Autonómicos y en los procedimientos acordados para su puesta en práctica, utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 como instrumento previo a la reforma de los Estatutos, que suponen, también, una contribución al debate doctrinal.

No es, sin embargo, ésta la principal dificultad, sino la ideológica; porque no todas las fuerzas políticas coinciden en interpretar igual este «modelo de Estado» surgido de la Constitución. En este terreno político, las ideologías nacionalistas, las viejas y las nuevas, se van decantando en clarificar sus posiciones hacia una interpretación que concede al principio dispositivo o a la voluntad de las propias Comunidades Autónomas la iniciativa para configurar el Estado, lo que conllevaría como consecuencia que éste sería la resultante de lo que no estuviera a disposición de las mismas. Interpretación que, necesariamente, entra en colisión con la que subyace en los Acuerdos Autonómicos y que propugna la racionalización del modelo de forma conjunta y multilateral.

De manera que, en síntesis, estas interpretaciones contrapuestas nos llevarían, en cuanto a los rasgos concretos que defienden para la estructura y funcionamiento del Estado, a dos tipos de modelo: el primero se caracterizaría por la subsistencia de una indefinición del conjunto y el predominio de las relaciones bilaterales, lo que en la práctica supondría la ausencia de solidaridad y la inestabilidad que sugiere un Estado aparentemente desintegrado; y el segundo, que se distingui-

ría por dinamizar, a partir del principio de cooperación, un marco de relaciones donde predomine la multilateralidad y se garantice el funcionamiento integrado y estable del Estado.

Para valorar ambas concepciones es necesario que nos remontemos a las causas que originan la articulación del Título VIII en nuestra Constitución y nos preguntemos sobre la validez y permanencia de estos objetivos en el momento presente. En este sentido es bien conocido que el impulso autonomista surgió y se apoyó en tres ideas fundamentales: la de dar respuesta a la problemática planteada por las reivindicaciones de los nacionalismos históricos; la de ser considerado como un componente más del amplio y pujante movimiento democratizador, y la de contribuir a un funcionamiento racional y eficaz del Estado a partir de una concepción descentralizada del mismo.

Si el desarrollo del Estado autonómico a lo largo de sus quince años de vigencia se ha caracterizado por un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de la Disposición Transitoria segunda (territorios históricos que ya plebiscitaron su autogobierno en la Segunda República), es asimismo destacable que este mayor protagonismo ha ido acompañado de la configuración general del Estado autonómico y de su consolidación, por lo que podemos afirmar que en el momento presente se ha producido un equilibrio en la influencia desarrollada sobre el modelo por los tres principios que impulsaron su origen. Equilibrio que se puede traducir como un proceso que ha ido dando satisfacción a los nacionalismos al tiempo que se articulaba la consolidación institucional de todas las Comunidades Autónomas.

La necesidad de seguir cumpliendo el objetivo integrador sin renunciar a la racionalización del funcionamiento del Estado en su conjunto viene exigida tanto por nuestro contexto social como por el marco político-constitucional, y su materialización supondría, por un lado, la ineludible articulación del principio de cooperación en un marco de relaciones fundamentalmente multilaterales acompañada del establecimiento de una definición concreta en el desarrollo del Título VIII de la Constitución, y por otro, la conveniente permanencia de un grado de flexibilidad en el sistema que haga posible la acomodación de los nacionalismos periféricos.

La complejidad que supone agregar las diferentes aspiraciones en un modelo común o la descalificación que sugieren determinadas posiciones excluyentes no pueden conducirnos hacia una especie de dilema cuyas proposiciones disyuntivas hagan incompatibles las soluciones, pues sólo si se parte de la convicción de que todas ellas pueden complementarse entre sí sería posible potenciar la eficacia y el éxito del modelo.

Por ello es necesario que las actuaciones que van conformando la evolución de nuestra organización territorial del Estado se realicen sin

poner en riesgo el funcionamiento del Estado en su conjunto. En este sentido, las previsiones sobre el desarrollo del principio de cooperación, basadas en la asunción previa de un comportamiento político cooperativo, a partir del cual se formalizarían, por acuerdo de todas las partes, técnicas y mecanismos de relación, son un buen ejemplo a seguir. Se trataría de dinamizar su evolución de forma pragmática, atendiendo las necesidades del sistema desde su propia experiencia de funcionamiento y con el consenso necesario para hacerlas viables, sin que esta articulación de la cooperación multilateral excluya las relaciones bilaterales que den cabida a las especificidades en cada caso necesarias. O en cuanto a la equiparación de competencias entre todas las Comunidades Autónomas, horizonte al que nos dirige la definición concreta del Título VIII de la Constitución, es conveniente dejar claro que la homogeneización no se traduce necesariamente en uniformidad del poder político, ya que ésta no diluye las especificidades, que seguirán existiendo, y porque, además, no pueden confundirse competencias con poder político, o de manera más precisa, con el ejercicio del poder político, el cual siempre puede ser distinto y moverse en el ámbito de flexibilidad que posibilita la integración.

Esta necesidad de mantener un cierto equilibrio en nuestro modelo de Estado es consustancial con la interpretación constitucional que antes formulábamos (modelo definido, completo y flexible), y responde a la necesidad de funcionamiento estable, integrado e integrador del Estado en su conjunto. De ahí que los Acuerdos Autonómicos impulsen una definición concreta del Estado, cuya finalidad esencial es la de mantener el equilibrio en nuestro modelo de Estado, a través de un triple objetivo: equiparar sustancialmente las competencias de todas las Comunidades Autónomas; dar cabida a las especificidades a través de las relaciones bilaterales, cuando éstas sean necesarias; y desarrollar un funcionamiento racionalizado en las cuestiones que a todos interesan a través de las relaciones multilaterales.

