

NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos Mas

Leyes Orgánicas. Estatutos de Autonomía

La aprobación de las leyes orgánicas 1 a 12 de 24 de marzo de 1994 culmina el proceso de ampliación competencial de las Comunidades Autónomas de menor nivel de competencial iniciado con la ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. La discusión sobre el procedimiento utilizado para llevar a cabo la ampliación de competencias debe entenderse superada por el éxito con el que ha finalizado el proceso. Tras la transferencia de competencias en base al artículo 150,2 de la Constitución, en un breve plazo se han tramitado las reformas de los diversos Estatutos y las Comunidades Autónomas han conseguido asumir estatutariamente las competencias entonces transferidas. Se alcanza así el objetivo de dar respuesta a las demandas de las diversas Comunidades Autónomas de reformar los Estatutos de Autonomía para lograr una igualación sustancial de techos competenciales. Las competencias se asumen como propias en el marco de un diseño armonizador que de hecho impuso la Ley Orgánica 9/1992. Dentro de este proceso resta tan sólo por llevar a cabo la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias y la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

El procedimiento seguido para la reforma de los Estatutos ha seguido una misma pauta, con la única excepción del caso de Valencia, debido a la existencia de la LOTRAVA. El régimen general ha consistido en la tramitación de un proyecto de ley incorporando al Estatuto de Autonomía diversas listas de materias competenciales, agrupadas en las categorías de exclusivas, concurrentes y de ejecución, con un tratamiento singular para las competencias de educación y justicia, así como una regulación específica en relación a las futuras posibles ampliaciones de competencia.

En el caso de Valencia la reforma ha sido formalmente más sencilla. Se declaran incorporadas como propias las competencias en su día asumidas por la LOTRAVA, y en otra ley orgánica posterior se declara expresamente derogada la citada LOTRAVA (Ley Orgánica 12/1994). Como dice su exposición de motivos ello se hace por necesidad técnica, pues (la LOTRAVA) "ha quedado sin efecto por la reforma del Estatuto, como confirmación de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalidad Valenciana y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias".

Este proceso que hemos calificado de armonizado en relación al resto de Estatutos de Autonomía no ha supuesto una identidad de redacción en los conte-

nidos de las diversas leyes orgánicas. En primer lugar porque se partía de situaciones diferentes, razón por la cual se debían asumir competencias también diversas. Pero además destacan ciertas diferencias de redacción más sorprendentes, en la medida que se categorizan de modo distinto tipos de competencias asumidas, se definen de modo distinto los tipos competenciales, o en ocasiones se contienen referencias a preceptos constitucionales tan sólo en algunas leyes orgánicas. La igualación competencial no ha sido total, y el proceso de aprobación de cada Estatuto de Autonomía, aún partiendo en todos los casos del texto de la Ley Orgánica 9/1992, ha permitido introducir algunas diferencias.

Algunos ejemplos pueden ilustrar lo que acaba de decirse. Así, aunque puede ser simple anécdota, todos los Estatutos poseen un Preámbulo o Exposición de Motivos prácticamente idéntico, salvo en el caso de las Islas Baleares. La referencia a las competencias en materia de educación y justicia no aparece en todos los Estatutos, y en el caso de Castilla y León la competencia de educación aparece curiosamente en un artículo 27,bis. La definición de las competencias exclusivas, concurrentes y ejecutivas no es idéntica, marcando una clara diferencia el Estatuto de Madrid. El Estatuto de Autonomía de Asturias, al asumir las competencias concurrentes, afirma que ello se hace para ejercer las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución. Por último, los Estatutos de Asturias, Aragón y Extremadura, asumen las competencias exclusivas, "sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 140 y 149 de la Constitución". Parece querer afirmarse expresamente el respeto en el ejercicio de las propias competencias legislativas a la autonomía local.

Como últimas cuestiones a destacar puede plantearse la conveniencia de entender "desenganchado" del ordenamiento el artículo 148 de la Constitución, norma de naturaleza transitoria que habría cumplido ya su función. El único límite constitucional a la asunción estatutaria de competencias es ahora el listado del artículo 149 CE. Por otro lado debe entenderse también derogada tácitamente la Ley Orgánica 9/1992. Si la LOTRAVA ha sido derogada expresamente, la Ley Orgánica 9/1992 también debe entenderse derogada por el conjunto de leyes orgánicas que reforman los Estatutos de Autonomía integrando en su texto las competencias antes transferidas.

Leyes Ordinarias

En el año 1994 han sido varias las disposiciones legales con clara incidencia en temas autonómicos, si bien no existe ninguna norma de especial relevancia en esta materia. Todas las normas que han afectado a temas competenciales poseen carácter sectorial.

A) La ley sectorial con mayor incidencia en un ámbito competencial autonómico ha sido la Ley de Fundaciones Privadas, Ley 30/1994 de 24 de noviembre. Materia asumida como exclusiva en algunos Estatutos de Autonomía, y no reconocida como materia de competencia estatal en el artículo 149,1 de la Constitución. Además, diversos títulos materiales conexos entraban en juego, algu-

nos singularmente complejos por tener tratamiento diferenciado en los Estatutos de Autonomía (la materia legislación civil).

La ley, fruto de una larga negociación entre las fuerzas políticas, trata de dar respuesta a esta complejidad competencial en una matizada disposición adicional. La Exposición de motivos trata de justificar los diversos títulos competenciales aducidos por el Estado, los contenidos en los números 1,6,8,y 14 del artículo 149,1 CE, mientras que la disposición final primera precisa la aplicación de cada uno de estos títulos materiales en relación a los diversos preceptos de la ley. Así, por ejemplo, se determina qué preceptos son básicos por aplicación del artículo 149,1,1 de la Constitución y son normas básicas para el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 34 de la Constitución. Igualmente, al referirse al título competencial legislación civil, se diferencian los preceptos de la ley en función de su aplicación. En aquellas Comunidades Autónomas con competencia en materia civil, los artículos reseñados tendrán simple valor supletorio.

B) Diversas leyes han sido dictadas en ejecución de normativa comunitaria al entender que la normativa incorporada estaba cubierta por la reserva legal. Este hecho no lleva a desconocer el sistema interno de distribución competencial, y los textos legales reconocen las competencias de desarrollo normativo y ejecutivo que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Las leyes que responden a esta tipología son la Ley 3/1994, de 14 de abril, de adaptación de la legislación española a la II Directiva de Coordinación bancaria, la Ley 15/1994, de 3 de junio, sobre utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, la Ley 25/1994, de 12 de julio, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, y la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, de incorporación de la Directiva 93/7/CEE en materia de restitución de bienes culturales. Todos estos textos legales contienen una expresa referencia al título material que legitima la transposición interna estatal y la referencia a las competencias autonómicas.

C) La Ley 13/1994, de 1 de junio, del Banco de España no contiene referencia alguna al título competencial estatal y no incorpora la participación de las Comunidades Autónomas en sus órganos de gobierno, como desde algún sector doctrinal se había reclamado.

También este texto legal tiene su derivación directa de la normativa comunitaria, concretamente en este caso se trata de dar cumplimiento a las previsiones del Tratado de la Unión europea. El Banco de España se define como ente de la Administración del Estado de naturaleza especial y subordinado al Gobierno, si bien dotado de autonomía. Ejerce las funciones que, en su caso, corresponderían al Gobierno, y por ello se justifica la competencia estatal. Por la misma razón, la exposición de motivos justifica el nombramiento de los miembros de los órganos rectores, decisión que se reserva en exclusiva al Gobierno. Así, se afirma, que "el artículo 24 teniendo presente que el artículo 97 del texto constitucional atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, contempla

que sea precisamente éste, en exclusiva, quien designe íntegramente a los miembros de los órganos rectores del Banco”.

D) Singular importancia tiene la Ley 40/1994, de ordenación del sistema eléctrico nacional, ley encargada de regular el suministro de energía eléctrica con los objetivos fundamentales de garantizar la seguridad, el menor coste y la calidad adecuada. La voluntad de crear un sistema nacional incide directamente en las competencias autonómicas, recibiendo el Estado sus títulos de intervención en el artículo 149,1-13, 22 y 25 CE.

Más allá de la referencia concreta a los títulos competenciales del Estado, que se concreta en la disposición final primera (que añade referencias a otros títulos materiales conexos como los relativos a expropiación forzosa o legislación civil), es especialmente relevante la argumentación desarrollada en la exposición de motivos, en la que se ampara la intervención estatal de modo principal en la necesidad de una visión de conjunto del tratamiento de los problemas energéticos dentro de un régimen económico unitario.

Desde esta perspectiva competencial la ley aborda en su artículo tercero la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reconociendo a éstas competencias de desarrollo legislativo y competencias ejecutivas concretas (autorizar, dar instrucciones, inspeccionar y sancionar), dejando la puerta abierta a la celebración de convenios de cooperación para una más eficaz gestión de las respectivas competencias.

E) La ley 42/1994 de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y de orden social incorpora en su disposición adicional octava una importante norma que por su ubicación puede pasar desapercibida. La norma en cuestión responde, a nuestro juicio, a las decisiones de la Comisión Europea relativas a las ayudas de Comunidades Autónomas a la inversión, ayudas declaradas contrarias al artículo 92,1 del Tratado CEE habida cuenta que se conceden en forma contraria al artículo 52 del mismo Tratado (en particular Decisión 93/337/1993).

La respuesta del legislador estatal para dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión ha consistido en establecer que el Estado español compensará a los residentes en la Unión europea que no lo sean en España y que deban someterse a la legislación tributaria española sin poderse acoger a los beneficios establecidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra.

Solución que puede dar respuesta a las exigencias del derecho comunitario pero que mantiene las dudas sobre la constitucionalidad de las normas autonómicas o forales en relación al derecho interno. El Estado español compensará a los ciudadanos europeos no residentes en España pero mantiene la desigualdad de trato en relación a los residentes españoles de otras Comunidades Autónomas distintas del País Vasco o Navarra.

F) La modificación parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley 16/1994 de 8 de noviembre ha introducido algunos preceptos que inciden en cuestiones de clara relevancia autonómica. Entre ellos pueden destacarse los re-

lativos al poder normativo del Consejo General del Poder Judicial (artículos 110 y 139), preceptos que recogen en diversa forma la intervención de las Comunidades Autónomas.

Pero sin duda el precepto más polémico, dada su impugnación ante el Tribunal Constitucional por el grupo parlamentario del Partido Popular, es el artículo 321 en su apartado cuarto, en la medida que modifica los supuestos en los que será posible proceder a la traducción de las actuaciones o documentos redactados en lengua oficial de una Comunidad Autónoma. En la nueva redacción la traducción será posible si lo disponen las leyes o a instancia de parte que alegue indefensión. Desaparece la referencia expresa a que la traducción fuera instada por mandato del juez, precisión que sí contenía la anterior redacción del precepto.

G) Otras leyes poseen una incidencia menor en temas autonómicos. Así, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos se dicta al amparo del título competencial de legislación civil, pero en alguno de sus preceptos afecta a la materia de vivienda, y debe reconocer la intervención autonómica (disposición adicional dos y tres).

La Ley 17/1994, de 8 de junio, de protección y fomento de la cinematografía contiene un tratamiento excepcional en razón de la singularidad lingüística de algunas Comunidades Autónomas. Las cuotas de distribución y de pantalla podrán modificarse por objetivos de política lingüística oídas las Comunidades Autónomas. Criterio este del legislador que nos parece algo confuso, pues las cuotas de pantalla y distribución tratan de proteger la industria del cine, y cosa diversa es la lengua en la que se proyecte esta película. Esto último es una cuestión de doblaje y de cuota, no de película nacional, sino de película en lengua nacional. Es decir, que para proteger la lengua no es preciso proteger la industria del cine. Basta con exigir que se exhiban películas en la lengua de la Comunidad Autónoma, aunque estas sean todas extranjeras.

H) La Ley 39/1994 de modificación del artículo 70,2 de la Ley de Bases de Régimen local y la publicación de las normas autonómicas.

Los problemas planteados por la redacción del artículo 70,2 de la Ley de Bases de Régimen local en relación a la publicación de los planes urbanísticos, ha llevado a modificar la redacción del mismo.

La nueva redacción precisa que lo que debe publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia es el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a los planes cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales. Como garantía de publicidad de los planes se añade más adelante que las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas debe entenderse que corresponderá a éstas la publicación de los planes urbanísticos en los términos de la legislación urbanística cuando se trate de acuerdos cuya aprobación defini-

tiva corresponda a la Comunidad Autónoma. La publicación del Plan se vincula de este modo a la Administración que adopta la aprobación definitiva, sin necesidad de cuestionar si tal aprobación altera o no la titularidad de la competencia en la materia.

Decretos legislativos

El importante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece en su disposición final primera que la norma será de aplicación general al amparo del artículo 149,1-17 de la Constitución, pero afirma al mismo tiempo que se dejan a salvo los aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios en las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Por su parte el Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, en materia de provisión de puestos de trabajo de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional da cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional novena de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, (comentada en el Informe de 1993). La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en relación a la clasificación de puestos, nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones y permutas a los funcionarios de habilitación nacional exigía modificar la Ley de Bases del Régimen Local (artículo 99) y el Texto refundido de régimen local 781/1986 (artículos 129,7,159,160,161 y 165). El Decreto legislativo se dicta al amparo del artículo 149,1.18 de la Constitución.

Decretos leyes

El número más importante de Decretos leyes aprobados en el año 1994 con incidencia en temas autonómicos tienen su origen en la adopción de medidas ante situaciones de daños o calamidades producidas por incidentes climáticos. Medidas urgentes para reparar los daños producidos por la sequía (Decreto ley 6/1994 de 27 de mayo) o por las inundaciones (Decretos leyes 11 y 12/1994 de 28 de octubre y 25 de noviembre).

Nada que objetar en estos casos a la existencia de razones de extraordinaria y urgente necesidad y a la justificación del título estatal de intervención en virtud del tipo de medidas que se adoptan para paliar los daños causados. Sí sorprende, sin embargo, que no se dé intervención a las Comunidades Autónomas en la delimitación de las áreas afectadas.

Singular importancia tiene el Decreto ley 22/1993, de 29 de diciembre, (publicado el 9 de enero de 1994), en materia de horarios comerciales. Ninguna objeción cabe hacer al título competencial estatal después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993, y otras posteriores que confirman la doctrina

de la misma, en la que se afirma el carácter básico de la materia (aunque personalmente siga creyendo que es discutible esta afirmación). Discutible es, en relación a este Decreto-ley, la existencia de razones de extraordinaria y urgente necesidad.

En cuanto a su contenido el Decreto-ley atribuye a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la norma básica, estableciendo un marco general de referencia para el legislador autonómico. Se imponen unos límites globales en cuanto al horario semanal de apertura y días festivos en que se puede abrir, reconociendo un régimen de libertad en cuanto al horario de apertura dentro de los días laborables. Se contiene asimismo un régimen singularizado para determinadas actividades.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos Mas

Del importante volumen de disposiciones reglamentarias con incidencia en competencias autonómicas debe destacarse, un año más, el predominio de normas reglamentarias dictadas en trasposición de normativa comunitaria, la mayoría de las cuales hacen referencia a problemas de sanidad animal o reglas relativas al intercambio de productos agrícolas o ganaderos.

Se mantiene asimismo el escaso número de reglamentos dictados en ejecución de una ley estatal previa, debiendo significarse al respecto tan sólo el reglamento de la Ley de carreteras y el reglamento de la Ley del Patrimonio Histórico Artístico.

También en la línea de continuidad con años anteriores se prevén diversas fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Novedad a destacar en el año 1994 es el importante número de Reales Decretos de traspasos. Deben su razón de ser esencialmente a la reforma de los Estatutos de Autonomía, pero también al desbloqueo de la situación anterior en el caso del País Vasco.

Trasposición de normativa comunitaria y criterios de reparto competencial interno

Un número muy significativo de reglamentos son trasposición de normativa comunitaria en materia de sanidad animal. En estos casos la norma interna cita los títulos competenciales del Estado, que suelen ser el artículo 149.1.10 y 16 y el artículo 40.2 de la Ley General de Sanidad. Los Reglamentos se aprueban como norma básica, restando por determinar a quién corresponde la ejecución interna de esta normativa. Pueden servir como ejemplo los siguientes RRDD: 2121/1993, de 3 de diciembre, policía sanitaria e intercambios intracomunitarios; 2159/1993, peste porcina; 1904/1993, producción y comercialización de productos cárnicos; 66/1994, protección de animales durante el transporte; 1047/1994, normas mínimas de protección de la ternera; 2044/1994, condiciones sanitarias y de sanidad animal aplicables al sacrificio de animales de caza silvestre y a la producción de carnes, entre otros.

En los últimos Reales Decretos se constata el recurso a una misma técnica para resolver la cuestión relativa a la competencia interna de ejecución de la norma aprobada. En uno de sus primeros artículos, consagrado a definir conceptos, se hace mención a la autoridad competente. Esta se determina de acuer-

do con el siguiente criterio: serán autoridad competente, según la regla abstracta que se contiene en diversos artículos del Real Decreto, los órganos de las Comunidades Autónomas para el mercado interior y la Administración estatal respecto de los intercambios con países terceros. Del mismo modo, al tener que determinar a quien corresponderán las tareas de inspección, se hace referencia al veterinario oficial, estableciéndose que lo será el estatal o el autonómico según se inspeccione el comercio intra o extracomunitario.

Las normas de trasposición van dando solución a los problemas de su ejecución interna, tomando como criterio general el que se trate de comercio intra o extracomunitario. Del mismo modo se prevén en ocasiones los canales de comunicación de las Comunidades Autónomas con la Comisión europea a través del Ministerio estatal competente (RD 2159/1993, de 13 de diciembre, relativo a la peste porcina o RD 2223/1993, de 17 de diciembre, en materia de fiebre aftosa).

Reglamentos ejecutivos: Carreteras y Patrimonio Histórico

EL Real Decreto 1812/1994 desarrolla lo dispuesto en la Ley de carreteras 25/1988, teniendo como objeto la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales. Este hecho no niega el interés del mismo desde el punto de vista autonómico, pues al definir lo que son carreteras estatales se está delimitando el contenido de la competencia autonómica. Así se hace en el artículo 10 de la ley, y en el artículo 11 en el que se concreta el concepto "itinerario de interés general", utilizado precisamente para definir lo que sea carretera estatal. También de especial interés es el artículo 12 en el que se regula el procedimiento para proceder al cambio de titularidad de carreteras entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

En el caso del Reglamento de la ley del Patrimonio Histórico español se trata de una modificación parcial del Real Decreto 111/1986 debida a la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, si bien también se aprovecha tal cambio para introducir algunas mejoras por criterios de oportunidad en el anterior reglamento.

Reforma organizativa en materia de turismo

De singular interés es el Real Decreto 1693/1994 de organización de la Administración turística del Estado, norma que se sitúa en el punto final (seguramente temporal) de un proceso seguido de cambios organizativos tanto legislativos como reglamentarios en esta materia.

Al ser el turismo una materia en principio asumida como competencia autonómica por las Comunidades Autónomas, parece acertado que se defina el papel de la Secretaria General de Turismo como ejercicio de las funciones de definición de la estrategia nacional en coordinación con las Comunidades

Autónomas. Más discutible es la existencia de un Organismo Autónomo, el Instituto de Turismo de España, si bien el listado de sus funciones lo configuran como ente de planificación, estudio, coordinación y colaboración. Únicamente se le asigna una función ejecutiva, la gestión y explotación de establecimientos turísticos, en concreto de los Paradores Nacionales. Competencia esta discutida por varias Comunidades Autónomas. Por último, debe destacarse también la regulación que se hace de las Oficinas españolas de turismo en el extranjero y la colaboración con las Comunidades Autónomas cuando estas realicen tareas de promoción turística.

Desarrollo de la Ley 30/1992

Dentro de la serie de reglamentos dictados en desarrollo de la Ley 30/1992 debe destacarse por su valor general el RD 1778/1994, de 5 de agosto, en materia de autorizaciones. Si bien no constituye una norma con valor general para todo procedimiento de naturaleza autorizatoria, pues existen otros Reales Decretos relativos a procedimientos autorizatorios singulares (por ejemplo el RD 1775/1994 sobre autorizaciones en materia de agricultura, pesca y alimentación), y el propio RD 1778/1994 contiene ciertas exclusiones en su mismo articulado, no cabe duda que es la norma que trata de imponer un régimen general a las autorizaciones. En este sentido determina su ámbito de aplicación de modo general, sin referencias materiales concretas. Se aplicará en este sentido a los procedimientos relativos a autorizaciones establecidas en materias de competencia normativa plena del Estado aunque su tramitación corresponda a las Comunidades Autónomas. Estas últimas, por tanto, deberán aplicar el Reglamento estatal al otorgar autorizaciones cuando su competencia sea meramente ejecutiva.

Técnicas de colaboración

Siguiendo una línea ya advertida en años anteriores diversos Reales Decretos introducen en la regulación material de algún sector técnicas concretas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, por citar algunos ejemplos, el Real Decreto 59/1994, de 21 de enero, sobre transformación y comercialización de los productos agrarios pesqueros atribuye la competencia de asignar las ayudas al Estado, por razones de limitaciones presupuestarias y necesidad de priorizar las ayudas, pero reconoce la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión y crea una Comisión de Seguimiento con intervención de las Comunidades Autónomas. Por su parte el Real Decreto 61/1994 establece el Plan General de Transformación en zonas regables del embalse de Riaño, Plan que se afirma se ha redactado de forma conjunta por el IRYDA y la Consejería competente de la Junta de Castilla y León. El Real Decreto 442/1994, de 11 de marzo, relativo a primas y financiación a la construcción naval determina que la ejecución de su previsiones se llevará a cabo de modo conjunto con las Comunidades Autónomas a través de la

participación de estas últimas en la gerencia del sector naval. Por último, desde otra perspectiva diversa, pero dentro de esta idea general de colaboración, el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, en materia de Patrimonio Histórico español, afirma en su Exposición de Motivos que para la redacción del mismo "se han tenido en cuenta las observaciones que al borrador presentaron las Comunidades Autónomas que lo consideraron conveniente, por lo que puede decirse que el presente constituye un texto concertado entre las distintas Administraciones públicas competentes". Manifestación ésta de haber tenido en consideración las aportaciones de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de la norma que también se contiene en el Real Decreto 62/1994, de 21 de enero, en materia de estructuras agrarias.

Algún supuesto de título competencial discutible

El mayor rigor con que se utilizan los títulos competenciales, tanto en su aspecto material como formal, no oculta la existencia de algún caso en el que aún puede aparecer la duda sobre la legitimidad de la intervención normativa o ejecutiva estatal. Este es el caso del Real Decreto 324/1994, de 28 de febrero, sobre normas reguladoras del sector de la leche. Afirmando que se está ante un sector económico de notable importancia se asume la competencia estatal en base al artículo 149.1.13 CE, y con una genérica referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional se añade que la competencia básica llega en este caso hasta la emanación de actos concretos de ejecución. Afirmación esta última ciertamente discutible, pues no se alcanza a comprender la razón de asignar la ejecución de lo dispuesto en el reglamento al SENPA, sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas que tienen como competencia exclusiva la competencia en materia de agricultura y ganadería.

Los Reales Decretos de Traspasos

La aprobación de las Leyes Orgánicas de reforma estatutaria ha supuesto un lógico impulso al proceso de traspaso de competencias. La asunción de nuevos ámbitos materiales de competencias exigían que se dotara de contenido administrativo a las previsiones estatutarias, razón por la cual se ponen en marcha las Comisiones mixtas para proceder a la transferencia de medios materiales, personales y financieros.

Esta circunstancia explica la aprobación de un conjunto de Reales Decretos en los que se afirma que se procede al traspaso de los medios materiales en relación a un precepto estatutario reformado, es decir, en relación a una materia competencial asumida en virtud de la reforma del Estatuto. Este proceso no ha sido, sin embargo, homogéneo ni en cuanto a las Comunidades Autónomas que han recibido traspasos, ni en cuanto a las materias sobre las cuales se han producido los traspasos, si bien en este último aspecto sí existe un notable parecido. Así, han recibido nuevos traspasos las Comunidades Autónomas de Aragón(7), Asturias(5), Castilla y León(7), La Rioja(8), Madrid(6) y Murcia(7).

Lo más significativo, sin duda, es la escasa importancia de las materias sobre las que se han producido los traspasos. En términos generales éstos han versado, en el caso de Comunidades Autónomas con Estatutos de Autonomía reformados, sobre las siguientes materias: ampliación medios de cultura, mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, Cámaras de Propiedad Urbana, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, Espectáculos, Asociaciones, Casinos, juegos y apuestas, Radiodifusión y Denominaciones de origen.

En ocasiones se trata de traspasos que podríamos denominar "vacíos", al no ir acompañados de ningún tipo de medio, ni material ni personal ni financiero, traspasándose tan sólo la tramitación de los expedientes (caso de los traspasos en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana). En otras ocasiones, la cuantía económica que se traspa es poco significativa (186.854 pesetas en el caso de las Mutualidades no integradas en la Seguridad Social), y en otros supuestos todo el traspa se reduce a un inmueble (un campo de deportes situado en Sariñena, como ampliación de cultura, en el RD 1049/1994 de Aragón).

Sin duda las Comunidades Autónomas que modificaron sus Estatutos esperan de forma inmediata traspasos de mayor importancia, como los relativos a INSERSO y Universidades.

Dato a destacar es el desbloqueo de los traspasos al País Vasco. Al margen de la mayor o menor importancia de los traspasos que se han producido en 1994 (entre otros, puertos no clasificados de interés general, instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría y recursos y aprovechamientos hidráulicos), es importante que se haya roto la dinámica de parálisis de traspasos, lo que vaciaba de contenido algunos de los preceptos estatutarios en materia competencial.

También se han producido importantes traspasos a favor de Canarias, Cataluña, y Galicia.

Por último, cabe señalar que en los diferentes Reales Decretos de traspasos, ya se refieran a Comunidades Autónomas del primer nivel o a Comunidades Autónomas con los Estatutos reformados, se recurre a la técnica de definir en los mismos las funciones que se reserva el Estado, aquellas que asume la Comunidad Autónoma y aquellas que se ejercerán de modo compartido. El reconocimiento de que los Reales Decretos definen de hecho el contenido de la competencia, a pesar de que la misma se constituye por la interpretación conjunta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se hace patente. El alcance de la competencia continuará siendo jurídicamente el fijado en el bloque de la Constitucionalidad, interpretado en su caso por el Tribunal Constitucional, pero lo cierto es que existe una norma "acordada", el Real Decreto de traspasos, que determina qué funciones corresponden a cada nivel territorial en relación a una materia. Este criterio interpretativo no podrá ser desconocido.