

J. VALLES FERRER y A. GUTIERREZ FERNANDEZ

Las transferencias de competencias del Estado a la Junta de Andalucía. Análisis comparativo con las recibidas en Cataluña y el País Vasco

1. ANTECEDENTES DE LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS

A continuación vamos a exponer lo más brevemente posible las bases previas de las actuales procesos autonómicos, para pasar después a estudiar las transferencias recibidas por la Junta de Andalucía hasta el 1 de octubre de 1979, comparándolas con las recibidas por la Generalidad de Cataluña y el Consejo General del País Vasco.

Después de un período de cuarenta años de centralismo, la voluntad autonomista resurge si cabe con más fuerza y, es ya en ese periodo de reforma política que habría de llevarnos a las primeras elecciones legislativas democráticas, cuando se manifiesta la necesidad de reestructurar el Estado con una nueva Constitución que garantice la voluntad autonomista de las distintas nacionalidades o regiones.

Es, como si un deseo hubiese permanecido latente durante ese largo período atravesado y surgiese entonces, con más fuerza. Siendo las nacionalidades o regiones que en 1936 habían aprobado sus estatutos de autonomía, aquellas, que se destacaban en sus deseos de autonomía. Así, antes incluso de las primeras elecciones legislativas democráticas se crea el Consejo General de Cataluña (Real Decreto de 18-11-1977) que fue rechazado por la mayoría de las fuerzas políticas de oposición catalanas, ya que éstas, proponían en líneas generales el restablecimiento del Estatuto de Autonomía de 1932, para, a partir de éste, llegar a una estructuración política de Cataluña más acorde con la realidad socio-política actual. Igualmente el País Vasco estaba inmerso en esos deseos autonomistas, con las matizaciones que merece el País Vasco, pues, venía ya siendo desde hacia años una pesadilla para los distintos Gobiernos, debido, a cierta consolidación del movimiento independentista encabezado por la orga-

nización E.T.A., que había sacado una buena rentabilidad de la represión ejercida sobre el pueblo vasco por el franquismo.

También en Andalucía y el resto de las regiones empieza a tomar fuerza ese sentido de autonomía, con una concienciación por parte del pueblo andaluz, y así es como se llega a las primeras elecciones legislativas democráticas el 15 de junio de 1977, que culminan el primer paso de la reforma política emprendida. El resultado de estas elecciones va a condicionar la solución política que se le iba a dar al tema de las autonomías, ya que si bien a nivel de toda España gana las elecciones la U.C.D., aunque sin contar, desde luego, con la mayoría absoluta. En Cataluña, el País Vasco y en nuestro caso en Andalucía no es precisamente la U.C.D. la que triunfa. Ello hace que en el caso de las regiones o nacionalidades históricas (1), y cada una un poco por su cuenta, traten de negociar con el Estado central el establecimiento de instituciones de su época anterior, que abran el camino a las preautonomías como paso previo, a la elaboración de un Estatuto de Autonomía una vez elaborada la Constitución. De esta forma y tomando como base la posibilidad que brindaba la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, de crear divisiones territoriales distintas de la provincia es como se restablece o establece, según el caso la unidad institucional de las distintas nacionalidades o regiones, buscando de esta forma, avanzar, pero siempre apoyándose en la legalidad vigente, requisito este seguido en toda la reforma política por la U.C.D. y el Gobierno.

Así es, como, por Real Decreto Ley 41/1977 de 29 de septiembre, se reestablece provisionalmente la Generalidad de Cataluña, siendo, pues, la primera institución de nacionalidad o región creada para dar paso al establecimiento de la preautonomía. Y de forma parecida es como por Real Decreto Ley 1/1975 de 4 de enero de 1975, se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. De esta manera se configuran ya estos dos procesos de preautonomía como las dos avanzadillas de lo que habrá de ser nuestra futura organización territorial. En marzo de este mismo año se establece la preautonomía para Galicia, Aragón, Canarias y País Valenciano, mientras que en el caso de Andalucía se retrasa ésta, debido a los diferentes puntos de vista entre unos partidos y otros. Hasta que por Real Decreto Ley 11/1978 de 27 de abril, se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía.

Las diferencias fundamentales entre los Reales Decretos por los que se establecen las preautonomías en Andalucía, Cataluña y País Vasco, radican fundamentalmente en que en el caso de Cataluña y País Vasco se ha tratado, de devolver algo que ya se tuvo legalmente, como fue la Generalidad y el Consejo General del País Vasco. En el caso de Andalucía se instituye la Junta de

(1) Calificamos como históricas, a aquellas nacionalidades o regiones que en 1936 habían aprobado por Referéndum su Estatuto.

Andalucía como órgano de Gobierno de Andalucía. Así, en los primeros párrafos del Real Decreto Ley 41/1977 de 29 de septiembre, dice: «La Generalidad de Cataluña es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica, dentro de la unidad de España», mientras que en el Real Decreto Ley 11/1978 de 27 de abril dice: «La constitucionalización de la Junta de Andalucía consagra la aspiración de los representantes parlamentarios del pueblo andaluz a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España». Veámos, cómo, el hecho, de en un momento de la historia haber tenido una institución, hace que en el caso de Cataluña se consagre como una institución que el pueblo catalán reconoce y desea, mientras que en el de Andalucía el no haber tenido nunca una institución igual o parecida hace que la institucionalización de ésta descansa directamente en la aspiración de los representantes políticos del pueblo andaluz, aunque por vía indirecta descansa en el pueblo.

Algo que dejan claro estos Reales Decretos, es que esta regulación de regímenes autonómicos, no prejuzga el contenido que habría de tener la Constitución que en esos momentos se estaba elaborando, y que el ordenamiento vigente permite realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a Entidades de distinto ámbito territorial. Con lo que se deja ya el camino abierto a la realización de transferencias antes de promulgar la Constitución y los distintos Estatutos de autonomía, matizando en los casos de Cataluña y País Vasco, que la institucionalización de las regiones, ha de basarse en el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España. A los Reales Decretos de aprobación de los regímenes preautonómicos les siguen sendos Reales Decretos, dados el mismo día o con un día de diferencia, en virtud de los que se desarrollan los primeros. En virtud de este Real Decreto, art. 3.º «Se crea en la Presidencia del Gobierno una comisión mixta de representantes de la Administración del Estado y de la Junta de Andalucía, que habrán de proponer al Gobierno los acuerdos sobre transferencias a la Junta de la gestión de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado». Y sigue diciendo en el art. 3.º «Los acuerdos de transferencia de competencias citadas, regularán también, en su caso, las formas de ejecución de las funciones, actividades, servicios transferidos y la situación de los funcionarios, pudiendo utilizar a estos efectos medios personales y materiales de la Administración del Estado». Vemos que ya se establece en este párrafo la transferencia de medios económicos del Estado a los entes preautonómicos. Y ello se enlaza con el art. 4 párrafo 2.º que dice: «aquellas propuestas y acuerdos de transferencias que se soliciten, deberán ir acompañados de los medios personales y materiales de las Diputaciones provinciales afectadas por la transferencia, que podrán, en su caso, pasar a depender funcionalmente de la Junta de Andalucía». Se consagra de esta manera la posibilidad de transferencias de funciones y medios de las Diputaciones a la Junta de Andalucía.

2. *LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS
DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
A LA JUNTA DE ANDALUCIA. COMPARACION CON LAS
REALIZADAS A LA GENERALIDAD DE CATALUÑA
Y EL CONSEJO GENERAL DEL PAIS VASCO*

Las primeras transferencias del Estado a los Entes Preautonómicos fueron las recibidas por la Generalidad de Cataluña en virtud de los Reales Decretos 1383, 1384, 1385, 1386/1978 de 23 de junio de 1978, transferencias éstas en materia de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo. En menos de un mes, recibía el Consejo General del País Vasco por Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio de 1978, idénticas transferencias a las recibidas por la Generalidad de Cataluña, y decimos idénticas, ya que en el contenido no cambiaba nada, tan solo, donde decía en una «Generalidad de Cataluña», la otra decía «Consejo General del País Vasco», así como algunas matizaciones de forma, ya que, mientras las transferencias a la Generalidad aparecían en Reales Decretos diferentes, las transferencias al Consejo General del País Vasco salían en un Real Decreto. En ambos casos, se establecía, entre otras cosas, lo siguiente: «En el término de un mes a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, la Comisión Mixta, Gobierno-Entes Preautonómicos, procederá a determinar los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición de los respectivos Entes Preautonómicos para realizar la gestión y administración del Estado transferidos por el presente Real Decreto» y continúa diciendo: «La fecha de efectividad de la adscripción del personal, de las cesiones patrimoniales y de las transferencias presupuestarias habrá de ser la de efectividad del traspaso de competencias, siendo ésta a partir del 1 de octubre de 1978 para la Generalidad de Cataluña y de noviembre de 1978, para el Consejo General del País Vasco.

Hasta el 27 de abril de 1978, según hemos dicho ya anteriormente, no se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, y se hace, con el Real Decreto Ley 11/1978, similar a los promulgados para aprobar otras preautonomías aunque poniendo ya en él de manifiesto, según hemos señalado, el carácter de preautonomías sin ese rango histórico que otras sí tenían debido a que sus habitantes hace 45 años ya habían refrendado ésta por Referéndum, lo cual, no parece muy lógico si defendemos el principio de igualdad entre individuos y territorios.

Por otro lado, el 26 de julio de 1978, se hacían nuevas transferencias a la Generalidad de Cataluña en virtud del Real Decreto 2115/1978. Las nuevas transferencias se hacían en las materias siguientes: Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes.

El 25 de agosto, por Real Decreto 2488/1978, se transfieren competencias al Consejo General del País Vasco en Materias de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes, que prácticamente no presenta ninguna diferencia en cuanto a contenido con el Real Decreto que el 26 de julio de 1978, transfería idénticas competencias a la Generalidad de Cataluña, llegando a repetir casi íntegro el texto catalán.

Mientras tanto, la Junta de Andalucía perdía operatividad debido al torpedeamiento que U.C.D. realizaba ya desde antes del establecimiento de la preautonomía andaluza.

La entrada en vigor de estas transferencias, traía aparejados una serie de problemas relacionados con el personal de la Administración del Estado, razón por la cual y de manera provisional el 15 de septiembre de 1978, se promulga el Real Decreto 2218/1978, por el que se determina el régimen del personal de la Administración del Estado que quede afectado por las transferencias de funciones y servicios a los Entes Preautonómicos. Siendo esta, la primera Ley después de la creación de la Junta de Andalucía que afectará al Ente Preautonómico Andaluz en el momento en que éste quede afectado por transferencias de funciones o servicios. Así en el párrafo 2.º dice: «Por ser esencialmente similares los supuestos y homogéneas las cuestiones que pueden plantearse en este aspecto de los trasposos de competencias y servicios a los Entes Preautonómicos, se ha estimado conveniente una regulación genérica y previa del tema, con carácter transitorio y sin prejuzgar la solución que pueda adoptarse en cada Estatuto de Andalucía y en el Estatuto de la Función Pública, de manera, que quede clarificada la situación y el contenido de la dependencia funcional, que el diverso personal del Estatuto venga a tener durante su adscripción a la Administración de la Entidad Preautonómica correspondiente.» Volviéndose a reafirmar el carácter transitorio de esta ley, en las Disposiciones Finales en el apartado sexto, que dice: «El régimen establecido en este Real Decreto tendrá carácter transitorio hasta que se regule el régimen de la función pública en las Comunidades Autónomas». En el Anexo final aparecen todos los Reales Decretos relacionados con las transferencias realizadas a la Junta de Andalucía ordenados cronológicamente, figurando entre ellos este que acabamos de comentar.

El 27 de octubre se da un nuevo Real Decreto el 2704/1978, por el que se determina el procedimiento para la ejecución de las transferencias de las Diputaciones Provinciales a los organismos provisionales autonómicos. Esta es otra ley con un carácter general para todos los Entes Preautonómicos. Y tiene por base la siguiente: una de las misiones establecidas por anteriores Reales Decretos para los Ente Autonómicos era, la de integrar y coordinar la actuación de las respectivas Diputaciones Provinciales en cuanto afectase al interés general del ámbito territorial, al que circunscribe su competencia el organismo provisional

autonómico. Para dar comienzo a estas propuestas de transferencia, ya se había, anteriormente, instaurado la creación de una Comisión Mixta y paritaria, con representantes de Diputaciones y de la Entidad regional. De manera que ahora en virtud de este Real Decreto se trata de que estas comisiones mixtas empiecen a actuar con arreglo a lo establecido en esta ley. Estas transferencias incluyen medios físicos y financieros.

Hemos llegado ya, al que podríamos calificar como segundo paso en el proceso de reforma política española, ya que el 6 de diciembre de 1978, se aprobaba en Referéndum nacional la Constitución española que había sido aprobada a su vez por las Cortes el 31 de octubre del mismo año.

La Constitución enuncia las bases de la que había de ser la Organización Territorial del Estado, pues señala la posibilidad de organizar el territorio en Comunidades Autónomas (art. 117), por otro lado nos dice, que esta organización en Comunidades Autónomas ha de basarse en la solidaridad e igualdad entre los territorios y entre los habitantes de dichos territorios (art. 138 y 139).

La Constitución a su vez establece dos regímenes autonómicos, el común y el especial. El común que aparece regulado en el art. 143 y siguientes y el especial que lo regulan los artículos 151 y 152, estableciéndose ciertos requisitos para poder acceder a uno u otro, o quedarse sin ninguno de los dos hasta transcurridos cinco años.

Sin embargo, la disposición transitoria 2.ª de la Constitución establece que podrán acceder directamente al régimen especial, las nacionalidades históricas, con lo que Cataluña y el País Vasco se sitúan junto con Galicia en una situación de preferencia, aunque sabiendo, desde luego, que el resto de nacionalidades o regiones pueden acceder a esta autonomía cumpliendo ciertos requisitos, requisitos que no son, desde luego, muy fáciles de cumplir.

No parece pues, muy lógica la diferencia de trato dada a las comunidades que ya hubiesen tenido plebiscitaciones históricas, sobre el resto. De esta forma Cataluña y el País Vasco caminan ya por la senda de la autonomía especial, mientras que Andalucía aún ha de cumplir varios requisitos para su consecución.

La Constitución lo que hace, por tanto, es fijar una serie de competencias que podrán ser asumidas íntegramente por las Comunidades Autónomas (artículo 148) y otras que serán asumidas exclusivamente por el Estado, dándose el caso de que la Comunidad Autónoma, podrá desarrollar la legislación básica dada por el Estado y ejecutar esa legislación para unas competencias, mientras que en otras solamente le corresponderá a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado, sin embargo, estas dos últimas materias no aparecen especificadas claramente.

Hemos querido poner de manifiesto con este paréntesis, que a partir de esta fecha se abre ya el camino para la elaboración de los respectivos Estatutos de Autonomía dentro ya de un marco dado de Organización Territorial del Estado.

Todavía habían de pasar varios meses hasta que se traspasaran competencias a la Junta de Andalucía, en este intervalo se traspasa alguna competencia más y se desarrolló algún artículo de Reales Decretos de transferencias hechas anteriormente, así tenemos, que por la Orden de 17 de enero de 1979, se desarrolla en materia de investigación agraria el Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio, por el que se traspasaban competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de agricultura, y en concreto, las funciones de investigaciones agrarias ejercidas por el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias del Ministerio de Agricultura, transferencias que más adelante se recibirían también en el País Vasco.

Es el 13 de febrero de 1979, cuando por Real Decreto, el 698/1979, se dan las primeras transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía; en materia de Administración Local, Agricultura, Transporte, Urbanismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas, Peligrosas y Turismo. Se dice que las transferencias podrán ser ampliadas en el futuro con referencia a estas mismas materias o a otras distintas, a medida que avancen los estudios y propuestas según el procedimiento establecido en este Real Decreto.

En el capítulo I figuran todas las transferencias y en el capítulo II las disposiciones generales, terminando con las disposiciones finales y las transitorias, así como los respectivos anexos.

En la sección primera del capítulo I figuran las transferencias en materia de *Administración Local*, que en los casos de la Generalidad de Cataluña y Consejo General Vasco se les dio el nombre en su momento de transferencias en materia del Interior.

Dentro de las transferencias en materia de Administración Local tenemos: las que afectan a la demarcación territorial, organización comisiones gestoras, régimen jurídico, régimen de intervención y tutela, honores y distinciones, disposición de bienes propios de las Corporaciones Locales, administración y aprovechamiento de bienes de las Corporaciones Locales, adquisición de bienes y derechos de las Corporaciones Locales y servicios locales. Al final figuran como ya hemos dicho, todas las leyes por orden cronológico de aparición y podrá encontrarse este Real Decreto. Sin embargo, hemos de hacer alguna puntualización, ya que, un hecho que llama la atención, es que si la transferencia que en un momento hizo la Administración del Estado en esta materia al Consejo General Vasco y a la Generalidad son las mismas y, si leemos los Reales Decretos vemos que lo que cambia son las palabras Generalidad, Consejo General Vasco y Junta de Andalucía, y solamente las transferencias hechas a la

Generalidad de Cataluña, tienen un punto o apartado más, como es «las obras a efectuar por las Corporaciones Locales» (Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio). En virtud de este apartado: «Todas las funciones que la Comisión Nacional de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales que se lleven a cabo en relación con Cataluña se efectuarán a través de la Generalidad.»

La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan único de obras y servicios para su territorio pudiendo llevar la ejecución del plan o encomendárselo a las correspondientes Entidades Locales, previa solicitud de las mismas, y siempre que justifiquen tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello. La aportación económica del Estado a este plan, se librará a la Generalidad de Cataluña.

También se le transfieren a la Generalidad, todo lo que tiene relación con la confección y ejecución correspondiese a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales de las cuatro provincias catalanas.»

Vemos pues, cuáles son las transferencias que han sido hechas a la Generalidad de Cataluña y que no lo han sido ni a la Junta de Andalucía, ni al Consejo General Vasco.

Evidentemente, estas transferencias hechas en materia de Administración Local o de Interior, afectan a la actual Ley de Régimen Local en todos los artículos que figuran recogidos en el anexo, después de cada Real Decreto. Esto quiere decir que en la próxima Ley de Régimen Local habrá que dejar una serie de artículos a articular por las Comunidades Autónomas.

En la sección segunda del capítulo 1.º figuran las transferencias en materia de *agricultura*. Se puede decir que los artículos 4, 5, 7, 8, 9 y 10 otorgan las mismas transferencias que en anteriores Reales Decretos se les había adjudicado a la Generalidad de Cataluña y al Consejo General del País Vasco. Así, en virtud del artículo 4, «se transfieren a la Junta de Andalucía las competencias que atribuidas al Servicio de Extensión Agraria, por el Decreto 837/1972, de 23 de marzo, y sus disposiciones complementarias, vengán siendo ejercidas por éste dentro de Andalucía.

En el artículo 5 se hacen algunas matizaciones a efectos del artículo anterior relacionadas con los Centros de Formación Profesional Agraria; y el artículo 6 que es una novedad en las transferencias de agricultura en relación con las transferencias realizadas a la Generalidad y Consejo General del País Vasco, matiza que «la enseñanza profesional y capacitación de agricultores, que vienen siendo ejercidas por la Dirección General de Capacitación y Extensión Agrarias en Andalucía se transfieren a la Junta de Andalucía, conservando los Ministerios de Educación y Ciencia y Agricultura las competencias que les atribuye la

legislación vigente en materia de Capacitación y Formación Profesional Agraria, al objeto de mantener la homologación de programas y titulaciones». Este último retoque hace que este aspecto de la formación profesional sea una competencia más de ejecución de normativas estatales que una competencia exclusiva de la Junta de Andalucía.

Los artículos 7, 8 y 9 son idénticos a artículos similares de los Reales Decretos de Transferencias a la Generalidad de Cataluña y Consejo General del País Vasco, y en ellos se desarrollan las competencias que se refieren a denominaciones de origen, transfiriéndose las competencias atribuidas al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen a la Junta de Andalucía, aunque el artículo 8 cita alguna competencia en esta materia que no podrá ejercer la Junta de Andalucía y, el artículo 9 nos enuncia una serie de competencias que habrán de realizarse coordinadamente por el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen y la Junta de Andalucía dentro del ámbito territorial de ésta. El artículo 10 enuncia las competencias que en materia de investigación agraria se transfieren y que hasta el momento de llevarse a cabo serán competencias del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias. Son estas competencias idénticas a las transferidas a la Generalidad de Cataluña y Consejo General del País Vasco, con la única diferencia de que en el caso de la Generalidad de Cataluña ya ha aparecido la Orden de 17 de enero de 1979, que desarrolla en materia de investigación agraria el Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio. O lo que es lo mismo, que Cataluña (2), ya se ha dado un paso más en la concreción de este punto que, como vemos, al igual que el resto, tiene un carácter general y necesita de un desarrollo posterior. Sin embargo, las transferencias recibidas por la Junta de Andalucía en materia de agricultura no terminan ahí a diferencia de lo que ocurría en el caso de las transferencias recibidas por la Generalidad de Cataluña o el Consejo General del País Vasco, sino que incorpora un artículo sobre sanidad vegetal, delegándose una serie de funciones que hasta la fecha eran competencia del Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica y que no relacionamos aquí. Sin embargo, consideramos que es bastante positiva esta transferencia y como veremos más adelante, la Generalidad de Cataluña y el Consejo General del País Vasco han recibido esta transferencia en Reales Decretos posteriores a éste.

La sección 3.^a del capítulo 1, recoge las transferencias recibidas en materia de *transportes*, transferencias que son idénticas a las recibidas con anterioridad por la Generalidad de Cataluña y el Consejo General del País Vasco, aunque siempre con algunas variaciones en función del territorio y de los medios de

(2) En el caso del País Vasco, apareció la Orden que desarrollaba en materia de investigación agraria el Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, el 3 de marzo de 1979.

transportes existentes, así, se enuncian competencias en el transporte por cable público y privado (art. 13); en el transporte por trolebus, que discurran íntegramente por Andalucía (art. 14); transferencias sobre ferrocarriles y tranvías (artículos 15, 16 y 17), competencias en los servicios públicos regulares de viajeros, mercancías y mixtas con itinerarios comprendidos íntegramente en Andalucía (art. 18, a); en los servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos, prestados con vehículos residenciados en Andalucía y cuyo radio de acción no exceda del mismo (art. 18, 6 y 19); en los servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos, que aún excediendo parcialmente, tengan prohibición absoluta de tomar o dejar viajeros o mercancías fuera del mismo (art. 18, c) y 19) y en los servicios privados, propios o complementarios, realizados en el ámbito territorial de la Junta de Andalucía (art. 18, d).

Se transfieren competencias para crear tarjetas de transportes con radio de acción distintos a los actuales..., siempre que no excedan del ámbito del territorio de Andalucía (art. 20), también se transfieren competencias sobre establecimiento y explotación de estaciones de vehículos de servicio público de viajeros o de mercancías... (art. 21). El artículo 22 transfiere a la Junta de Andalucía, las facultades sobre delimitación de competencias en materia de transportes con la Administración municipal. El artículo 23 lo hace con competencias que se refieren a inspección y sanción en los servicios de transportes mecánicos por carretera y trolebuses en Andalucía.

El artículo 24 hace la observación de una serie de prescripciones relativas a preceptos legales que se indican y que habrá de tener en cuenta la Junta de Andalucía en el ejercicio de las competencias transferidas. Prescripciones derivadas de: la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, la Ley de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres; el Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, el Reglamento de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres.

El artículo 25, enumera una serie de materias que en ningún caso serán transferidas, ya que son materias que la legislación vigente atribuye al Consejo de Ministros, y que seguirán asumiéndose por el mismo. Estas materias en líneas generales se refieren, a los ferrocarriles: concesiones, ancho de vía, modificación de planes de ferrocarriles estratégicos, etc.; y al transporte mecánico por carretera: subvenciones, rescate de concesiones regulares con menos de 25 años, etc.

El artículo 26 establece unos requisitos cuando se concedan concesiones y los artículos 27 y 28 establecen que antes del 2 de julio se habrán dictado normas que desarrollen artículos anteriores y en este caso concreto referente a inspección y sanción de los servicios de transporte a que se refiere el artículo 22 y a la coordinación y colaboración entre el Gobierno y la Junta de Andalucía en lo que se refiere, al establecimiento de ampliaciones de servicios de transporte mecánico por carretera que excedan del territorio andaluz.

La sección 4.^a del capítulo 1.^o recoge las transferencias en materia de *urbanismo*, transferencias que son un calco de las que ya habían sido recibidas por la Generalidad y el Consejo General del País Vasco. Según el artículo 30 «se transfieren a la Junta de Andalucía todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana», aunque en el artículo 31 dice, «En cualquier caso habrán de tenerse en cuenta las siguientes particularidades y excepciones, pasando a citar diez particularidades o excepciones al régimen general que no reproducimos aquí.

El artículo 32 dice, que de todos los planes, programas y catálogos se remitirá «una vez aprobados por la Junta, una copia al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, así como igual copia de cualquier revisión o modificación en tales documentos.

El artículo 33, dice: «Que un representante de la Junta de Andalucía formará parte de la Comisión Central de Urbanismo.»

Las comisiones provinciales de Urbanismo pasarán a depender de la Junta de Andalucía.

Formará parte un representante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo del Órgano superior que con carácter consultivo en materia de planeamiento y urbanismo se encuadre, en su caso, en la Junta de Andalucía.»

Al final figura la relación de preceptos legales que se ven afectados por la realización de estas transferencias.

En virtud del Real Decreto 1550/1979, de 29 de junio, se aplaza la efectividad de las transferencias previstas en materia de urbanismo en el Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, al no haberse cumplido la disposición transitoria cuarta de este último Real Decreto en materia de urbanismo, aplazando la efectividad de tales transferencias hasta el 1 de noviembre de 1979.

La sección 5 del capítulo 1.^o recoge las transferencias en materia de *Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*. Vienen recogidas en un solo artículo, bastante breve por cierto, que dice: «Se transfieren a la Junta de Andalucía las competencias de la Administración del Estado que se establecen en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en orden a la emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias inspección, sanción, recursos e informes de Ordenanzas y Reglamentos Municipales relativos a este tipo de actividades e industrias cuando sean de libre instalación, o sometidas a autorización, excepto las referidas a plantas de producción energética.» Este artículo reproduce las mismas transferencias recibidas anteriormente por Cataluña y el País Vasco, con puntos y comas, siguiendo así la tónica general de las transferencias hechas por la Administración central a la Junta de Andalucía.

En la sección 6.^a del capítulo 1.^o aparecen las transferencias en materia de *turismo*, transferencias, que para no romper la tónica general reproducen las que ya se habían dado a la Generalidad y al Consejo General del País Vasco. No vamos a reproducir artículo por artículo porque no lo hemos hecho para el resto de las transferencias y además porque reproducimos al final este Real Decreto. Sin embargo, cabe decir que se otorgan transferencias en materia de turismo para: incoar expedientes, aprobar y elaborar planes, fiscalización y sanciones, resolver expedientes y emitir informes, creación del cargo de Comisario de Zona, declarar los Territorios de preferente uso turístico, etc.

Al final del Real Decreto aparecen las Disposiciones Generales, que también como no observa son copias de los de otros Reales Decretos dados para otros Entes autonómicos. En ellas destaca en el punto cuatro lo siguiente: «Las

otros Ente Autonómicos. En ellas destaca en el punto cuatro lo siguiente: «Las transferencias de bienes y derechos estatales que sean precisos para el funcionamiento de los servicios transferidos a la Junta, se someterán al régimen establecido en la sección 5.^a, capítulo 1.^o del título 2.^o de la Ley del Patrimonio del Estado.

En todo caso, en los acuerdos de cesión de bienes y derechos se determinará si ésta es total o parcial y si es o no temporalmente limitada. Veamos lo que dice la, sección 5.^a, del capítulo 1.^o del título 2.^o de la Ley del Patrimonio del Estado.

Artículo 74.—Los bienes inmuebles del Patrimonio del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, podrán cederse gratuitamente por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, para fines de utilidad pública o de interés social.

Artículo 75.—Se consideran de utilidad pública, a estos efectos, las cesiones a Organismos de carácter urbanístico de la Administración del Estado con fines de uso general o de servicios.

Artículo 76.—Se consideran de interés social:

1.^o Las cesiones o establecimientos de la Beneficiencia General y Auxilio Social.

2.^o Las cesiones de edificios o terrenos a la Iglesia católica para templos parroquiales o seminarios diocesanos.

3.^o Las cesiones al Movimiento y a la Organización Sindical para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 77.—Asimismo, por razones de utilidad pública o de interés social, podrán cederse a las Corporaciones Locales para el cumplimiento de sus fines, inmuebles del Patrimonio del Estado sitos en sus respectivos territorios.

Artículo 78.—El Ministerio de Hacienda adoptará las medidas que estime oportunas para vigilar la apliación efectiva de los bienes cedidos a los fines expresados en el acuerdo de cesión.

Artículo 79.—Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso previsto, dentro del plazo señalado en el acuerdo de seción o, dejaran de serlo, posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos al estado, el cual tendrá derecho además a percibir de la Corporación u Organismo respectivo, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos o deterioros experimentados por los mismos.»

Esta ley es, pues, la base para la cesión del Patrimonio del Estado a los distintos Entes Autonómicos, en lo que habrá de configurar parte del Patrimonio de cada Nacionalidad o región en el futuro.

También se establece en las Disposiciones Generales, la posibilidad de que las competencias transferidas a la Junta de Andalucía en materia de agricultura, Urbanismo, Atividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Turismo, puedan ser transferidas o delegadas en las Diputaciones Provinciales comprendidas en el territorio de Andalucía.

En las Disposiciones Finales, se establece la fecha del 2 de julio de 1979, a partir de la cual dejarán de intervenir los órganos anteriormente competentes, salvo para remitir a la Junta los documentos referentes a las funciones y servicios traspasados. Y sigue diciendo: «En la misma fecha, tendrán efectividad la adscripción de personal, las cesiones patrimoniales y las transferencias presupuestarias, procedentes del estado». Aunque, según hemos dicho anteriormente, en materia de urbanismo será a partir del 1 de noviembre, la fecha en que se hagan efectivas tales competencias.

Hay que matizar que, si bien se afirma que el 2 de julio se harán efectivas las transferencias de competencias y que en la misma fecha se harán efectivas la adscripción de personal, las cesiones patrimoniales y las transferencias presupuestarias procedentes del Estado; en los Reales Decretos de transferencia de competencias a la Generalidad de Cataluña y al Consejo General del País Vasco, se establece un apartado que dice así: «Antes de fecha..., la comisión mixta procederá a determinar los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que han de ponerse a disposición de la Genealidad ... o del Consejo General ..., según el caso, para realizar la gestión y administración de las funciones y servicios de la Administración del Estado, transferidos por el presente Real Decreto.» No cabe duda que este párrafo tiene mucha importancia en el contexto del Real Deceto, y que su omisión en el caso de las transferencias realizadas a la Junta de Andalucía, representa una pérdida importante de cara a un compromiso de la Administración central en el proceso de transferencias. Así, en el Real Decreto de transferencias de competencias a la Junta de Andalucía, figura que se

harán transferencias presupuestarias, cesiones patrimoniales y adscripciones de personal, pero no dice quién va a decidir el cuánto o la cantidad de estos medios que se le van a proporcionar a la Junta de Andalucía. Y si hay algo que sea tan perjudicial como no transferir competencias, es no transferir los medios que permitan desarrollar tales competencias. Siendo precisamente éste, uno de los problemas con los que hoy se enfrenta la Junta de Andalucía.

Con posterioridad al recibimiento por la Junta de Andalucía de las transferencias de competencias comentadas, tanto la Generalidad de Cataluña como el Consejo General del País Vasco han recibido nuevas competencias y han visto modificarse algún aspecto de competencias recibidas anteriormente. Así, por Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre, se transfieren al Consejo General del País Vasco competencias en materia de Agricultura, Sanidad y Trabajo, y por Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre, se transfieren a la Generalidad de Cataluña competencias en materia de Agricultura, Cultura, Sanidad y Trabajo. Por lo que se refiere a las transferencias en materia de Agricultura hay que decir, que se les transfieren aquellas que ya habían sido recibidas por la Junta de Andalucía como son las que se refieren a sanidad vegetal y capacitación agraria.

De la misma manera que por el Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, se había determinado el régimen del personal de la Administración del Estado que quedase afectado por las transferencias de funciones y servicios a los Entes Preautonómicos; por el Real Decreto 1942/1979, de 1 de junio, se regula el régimen de personal de los funcionarios de Administración Local que pasen a prestar servicios en los Entes Preautonómicos. Este Real Decreto tiene, por tanto, un carácter general y afecta a la Junta de Andalucía lo mismo que al resto de los Entes Preautonómicos.

Hay, no obstante, que destacar que, en Cataluña ya se ha regulado la incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza, en virtud del Real Decreto 2092/1978, de 23 de junio y de la Orden de 14 de septiembre del mismo año, que desarrolla el anterior Real Decreto. Esperamos que este reconocimiento de la lengua catalana no suponga una discriminación en el tratamiento dado a otras lenguas habladas en diversas Comunidades autónomas. Aunque esto es algo que no está muy claro desde el momento en que dicho Real Decreto establece que habrá que dar en esta materia un tratamiento específico a cada comunidad. Podemos decir que el espíritu de este reconocimiento de la lengua catalana y de su incorporación al sistema de enseñanza en Cataluña tiene su base en la no discriminación para los castellano parlantes, así como la obligación de mantener los niveles de enseñanza del castellano.

Vemos pues, que tanto la Generalidad de Cataluña como el Consejo General del País Vasco marchan por delante de la Junta de Andalucía en cuanto

a competencias transferidas. Sin embargo, las transferencias hechas en todas las materias que hemos visto no son nada, sin las transferencias de medios económicos; por ello, para poder hacer una comparación más realista, habría que tener información sobre cuáles son los medios personales, presupuestarios y patrimoniales que se han puesto a disposición de los distintos Entes Preautonómicos, ya que la autonomía política no es más que papel mojado sin medios financieros. De todas formas, parece también evidente que sólo cuando se apruebe el Estatuto de Autonomía podrán institucionalizarse los medios de financiación de los Entes Autonómicos, mientras que hoy esta financiación habrá de correr a cargo de transferencias de fondos presupuestarios del Estado o de cesiones de patrimonio del Estado siendo estas últimas las menos, en espera de ver la posibilidad de que cada región consiga o no la autonomía.

COMENTARIO CRÍTICO A LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS

Las transferencias recibidas, en su mayor parte necesitan de un posterior desarrollo, aspecto éste tan importante como las propias transferencias, ya que hay que moverse teniendo enfrente a una Administración centralista que no desea perder las riendas de aquello que se transfiere, tratando de transferir solamente las funciones residuales de cada materia, y la verdad es, que esto no se ajusta al modelo de Autonomía que nosotros queremos, ni al que parece haberse previsto en la Constitución. Esta actuación de la Administración Central con la que en este momento se está enfrentando la Junta de Andalucía, muestra, efectivamente, esa voluntad política centralista que no está dispuesta a descentralizar cuando ello suponga un grave riesgo para continuar ejerciendo el poder que detenta. Lo cual tiene además su plasmación en las dificultades que se han puesto al resto de nacionalidades o regiones para acceder a la autonomía especial e incluso a la común, de forma que la intención parece haber sido la de tratar de resolver los problemas catalán, vasco y gallego aunque este último como hábil coartada (3), y utilizar para los demás la estrategia de hacer esperar, o ir frenando, hasta de una forma u otra paralizar la obtención del Estatuto, al menos, durante cinco años, lo que evidentemente significará una desigualdad de trato para uno u otros territorios, y ello a pesar de que el artículo 138 de la Constitución dice que la desigualdad de trato no deberá ocurrir cuando todos tengan Estatuto de autonomía, pero que de hecho al poner barreras a la autonomía va a ocurrir hasta que llegue ese momento, con lo que de hecho, los privilegios o discriminaciones pueden ser de otra naturaleza y provenir no de los Estatutos, si no de la propia Constitución (4) que en este punto ha quedado un poco coja al hacer posible distintas formas de organización territorial a corto y medio plazo.

(3) Gumersindo TRUJILLO: «Federalismo y Regionalismo». Presidencia del Gobierno.

(4) Gumersindo TRUJILLO: *op. cit.*

Hemos querido sintetizar las transferencias de competencias realizadas a la Junta de Andalucía y a la vez, ir comparando éstas, con las que se han transferido a la Generalidad de Cataluña y al Consejo General del País Vasco.

Se puede decir que los Reales Decretos de transferencias hechas a la Junta de Andalucía reproducen las mismas transferencias recibidas anteriormente por la Generalidad de Cataluña y el Consejo General del País Vasco, con puntos y comas. Es por ello por lo que de este proceso sacamos la conclusión, de que las transferencias hechas por la Administración central a la Junta de Andalucía se han basado:

- 1.º) En una falta de imaginación, pues son copia unas de otras.
- 2.º) En una desconfianza en la descentralización, ya que en cada nacionalidad o región ha de haber materias más importantes para esa nacionalidad o región y menos para el resto. Materias éstas, que en buena lógica cada nacionalidad o región debe reivindicar para sí; sin embargo, hasta ahora en las transferencias que hemos comentado, salvo el caso de la Sanidad Vegetal y Capacitación Agraria, no se puede decir que exista algún punto más que merezca la pena resaltar en este sentido. Además teniendo en cuenta que éstas son ya competencias transferidas a los otros Entes.

Esto nos empieza mostrando que existe una carrera de competencias entre los distintos Entes, de lo cual se aprovecha la Administración Central, ya que si las transferencias recibidas por Andalucía van a ser las mismas que las que hace un año han recibido otros, pues, se dice y nos evitamos negociaciones inútiles.

Evidentemente las transferencias creemos que hay que negociarlas, pero la Administración Central tiene que aceptar que en ocasiones y dada la diferente estructura económica y social de las nacionalidades o regiones, sería más interesante tener la posibilidad de aumentar las competencias en una materia a cambio de reducirla en otra. Sin embargo, como ya hemos dicho, vemos en este tratamiento igualitario en las transferencias, una falta de confianza por parte de la Administración Central en el mismo proceso de transferencias, lo que hace que la mejor forma de salir del compromiso sea, no rompiéndose la cabeza y reproduciendo los Reales Decretos de unas para otros y fomentando esa carrera de competencias entre los distintos Entes. De manera que, ahora cabe esperar, que recibamos idénticas transferencias en materia de sanidad, trabajo, etc., a las recibidas por la Generalidad de Cataluña y el Consejo General del País Vasco. Aunque evidentemente las transferencias que se van recibiendo como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente necesitan un posterior desarrollo que habrá de poner en mano de los Entes Preautonómicos o Autonómicos, la competencia principal y no la residual en aquellas materias que la Constitución declara que podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas y que los respectivos

Estatutos de Autonomía se encargarán de concretar mucho más, como así ocurre con los Estatutos catalán y vasco sometidos a Referéndum, que diferencian ya claramente para las distintas materias:

- 1.—Aquellas en las que tendrán competencia exclusiva las Comunidades Autónomas.
- 2.—Aquellas en las que podrán desarrollar la legislación Básica del Estado y ejecutar la legislación.
- 3.—Aquellas en las que sólo podrán ejecutar la legislación dada por el Estado.

Está claro que hasta ahora no existen diferencias entre las competencias atribuidas a la Junta de Andalucía, a la Generalidad de Cataluña y al Consejo General del País Vasco, aunque sí existen en el tiempo, ya que la Junta de Andalucía lleva un retraso en dichas atribuciones de varios meses. Sin embargo, creemos que el proceso está empezando, y que cuando se podrá ver hacia dónde vamos, es, en el momento en que los Estatutos de Autonomía estén aprobados, ya que como afirma Simón Acosta E., en «La financiación de las Comunidades Autónomas de Presidencia del Gobierno», las competencias regionales pueden variar en el espacio en el tiempo, o en otros términos, no todas las regiones tendrán las mismas competencias y una región no tendrá siempre las mismas competencias, pues éstas pueden modificarse con una reforma del Estatuto. Y no es que ello sea malo, lo que sería malo, es que cualquier región no tuviera la misma capacidad de obtención de competencias y que pudiera influir esta capacidad en la financiación regional, con lo que se estaría vulnerando el principio de igualdad.

Lo que ponen de manifiesto las transferencias de competencias recibidas por la Junta de Andalucía es que se va con cierto retraso a otras regiones, y que hasta el momento de la aprobación de los Estatutos de autonomía el tratamiento en las transferencias recibidas es muy similar. Y si bien no podemos hacer idéntica comparación en las transferencias de medios económicos recibidos, es de esperar que nuestro futuro autonómico se base en la solidaridad entre regiones, como única forma de superar los actuales desequilibrios entre éstos y de asegurar la estabilidad de la democracia.

