

## **La Red de Competencias en la Administración Española actual. El caso de las playas de Málaga.**

**Michael Hogan**

**University of Sydney.**

---

### INTRODUCCION.

---

Dentro de la creciente literatura sobre la España de las Autonomías, como en los debates políticos sobre los mismos temas, se reserva un lugar central para la discusión de las competencias del Estado y de las Autonomías definidas en la Constitución Española y en los distintos Estatutos de Autonomía. Así debe ser. No obstante, en muchas discusiones sobre las competencias se pueden encontrar unos supuestos que merecen cuestionarse. Uno de estos supuestos es que solamente hace falta la separación clara y jurídica de competencias para facilitar el proceso de decisiones políticas a nivel del Estado o de la Comunidad Autónoma. Otro es que la competencia jurídica determina, más que ningún otro principio, la eficacia política de la administración. Quisiera examinar un ejemplo muy concreto de la política y la administración para valorar el papel de la competencia jurídica y para sugerir unas enmiendas en cuanto a los supuestos mencionados. El ejemplo trata de la CA de Andalucía en sus relaciones tanto con el Estado central como con las autoridades locales: el proyecto ya realizado de la regeneración de las playas de Málaga capital.

Durante muchos años las playas de la ciudad de Málaga, centro administrativo e industrial de la Costa del Sol, se presentaban como una vergüenza nacional. No solamente eran escasas, estrechas y con poca arena, sino también experimentaban niveles de contaminación industrial muy altos. En cambio, en los años noventa las playas del este de la ciudad —La Malagueta, Pedregalejo, El Palo y Peñón del Cuervo— ya disponen de an-

chas playas de arena, con espigones y diques permanentes de rocas, y con servicios públicos a lo largo de un paseo marítimo peatonal. Los niveles de contaminación son generalmente aceptables, aunque las playas más cercanas al puerto a veces padecen la acumulación de basura cotidiana tanto en el mar como en la arena. El cambio experimentado en pocos años ha sido enorme y de gran provecho para los ciudadanos y los visitantes de la ciudad de Málaga. Es un buen ejemplo de una política constructiva, llevada a cabo con eficacia y en un período muy corto de tiempo. Las preguntas que quisiera hacer tratan del papel de las competencias jurídicas en el proceso político y administrativo del proyecto.

---

#### BREVE HISTORIA DEL PROYECTO.

---

La regeneración de las playas de Málaga capital formó parte de un proyecto más amplio de los años ochenta para otorgar a la Costa del Sol las playas y facilidades del litoral apropiadas al valor transcendental del turismo de la zona que se encuentra por todo el litoral de la provincia de Málaga. En este trabajo se analiza sólo una de las 10 playas de Málaga capital. La playa de La Malagueta se extiende desde los muelles del puerto comercial a lo largo de 2,5 kilómetros hasta el barrio de El Morlaco. Al este de la ciudad, y dentro del municipio, otras playas (Pedregalejo, El Palo y Peñón del Cuervo) ya habían sido virtualmente acabadas, pero se notó que el caso de La Malagueta era distinto y más complicado por la proximidad del casco urbano, del puerto y de las arterias de transporte de la ciudad.

Desde hace muchos años Málaga y su Malagueta disponen de un buen Paseo Marítimo. Para la regeneración de algunas playas, la construcción de un paseo peatonal puede resultar muy cara. En la regeneración de la playa de El Palo, por ejemplo, un nuevo paseo de 1.800 metros costó 915 millones de pesetas —mucho más que las obras del movimiento de arena en la misma playa<sup>1</sup>—. En el caso de La Malagueta, en cambio, el problema más difícil había sido el de la contaminación urbana, industrial y marítima de las aguas. En abril de 1985 la Junta de Andalucía firmó un convenio con el Ayuntamiento para mejorar la purificación de aguas industriales y colocar cañerías submarinas para dejar los vertidos lejos de las playas<sup>2</sup>. En 1990 este proyecto no estaba terminado; las playas del oeste de la ciudad (De la Misericordia y San Andrés) todavía padecían niveles inaccepta-

bles de contaminación industrial. La Malagueta, en cambio, había mejorado muchísimo.

El presupuesto del Estado de 1988-89 destinó 50 millones de pesetas para un estudio del MOPU sobre la regeneración de la playa de La Malagueta. En el presupuesto del Estado para 1990-91 se destinaron 4.600 millones de pesetas para la regeneración de las playas de toda la provincia de Málaga<sup>3</sup>. En el invierno de 1989-90 una serie de temporales de gran violencia amenazaron la seguridad no solamente de las playas de la provincia sino también de los paseos marítimos existentes. En esa situación de emergencia el gobierno del Estado facilitó en diciembre de 1989 unos presupuestos adicionales para obras de urgencia<sup>4</sup>. Por eso el presupuesto para las playas de la provincia en 1990-91 aumentó en un 42% hasta llegar a 6.450 millones de pesetas<sup>5</sup>. El 30 de julio de 1990, el Director General de Puertos y Costas del MOPU declaró en Málaga que el proyecto de La Malagueta iba a empezar inminentemente. El anuncio sorprendió a todo el mundo, incluso al Alcalde de la ciudad, quien dio voz a sus dudas sobre la participación del Ayuntamiento e insistió que haría falta un convenio entre el MOPU y el Ayuntamiento antes de que pudieran iniciarse las obras<sup>6</sup>. En vez de un convenio formal el MOPU recibió del Ayuntamiento una lista de "observaciones sobre el proyecto" que la dirección de Costas afirmó "han sido asumidas plenamente"<sup>7</sup>. No hubo ni convenios ni acuerdos formales con las autoridades de la CA y del Ayuntamiento. Se presentó un *Informe* detallado del MOPU, modificado después de las observaciones del Ayuntamiento, y el proyecto se inició con el permiso tácito del Ayuntamiento.

Parece que la mejor explicación de la prisa del anuncio y de la falta de consulta previa era que ya se había consultado ampliamente al Ayuntamiento sobre los proyectos de las playas de Pedregalejo y El Palo, y no se preveían problemas sobre el de La Malagueta. También había unos lugares del Paseo Marítimo que podían hundirse en caso de otro fuerte temporal. Además, la prisa se debía al hecho de que quedó disponible un barco draga que el MOPU no quería dejar inactivo. No existía problema alguno que no pudiera resolverse fácilmente y administrativamente entre el MOPU y el Ayuntamiento. El precio estimado del proyecto fue 1.000 millones de pesetas<sup>8</sup>.

Entre La Malagueta y las playas de Pedregalejo puede encontrarse un

complejo de playa, edificios de servicios y solares para “camping” - los Baños del Carmen. El MOPU había presentado anteriormente un proyecto para el desarrollo de ese complejo de acuerdo con la Ley de Costas, pero el proyecto había sido rechazado por el Ayuntamiento que tenía planes bien distintos para el complejo. El proyecto del MOPU también tenía la complicación de que despreciaba el papel de los concesionarios existentes de los Baños. En esta situación los proyectos tanto del MOPU como del Ayuntamiento quedaron paralizados durante unos años. En cambio, un largo conflicto entre el MOPU y el Club Mediterráneo (que tenía su propia playa privada en La Malagueta) se superó en favor del MOPU. En general, una característica del proyecto de La Malagueta era el consenso sobre su valor, y el consenso era indispensable para su éxito.

La tarea más significativa de las obras fue la del barco draga: utilizar los bancos de arena marrón de la bahía para construir una playa de 50 metros de anchura en donde había solamente unos dos o tres metros como máximo o incluso rocas descubiertas. También fue necesario un dique sumergido de grandes rocas en el centro, y un espigón protector en el extremo este del proyecto, la construcción de desagües de cañerías y de arroyos para que no deterioraran las arenas, la provisión de duchas, fuentes y palmeras en la misma playa, y la extensión del paseo peatonal frente al Club Mediterráneo y la Residencia Militar junto al paseo del puerto. Las obras empezaron en septiembre de 1990 y, ante la admiración de la gente de Málaga, en tres meses ya se pudo contemplar la extensión ancha de arena. Ya en el verano de 1990 el Ayuntamiento había decidido proporcionar el servicio de limpieza habitual para todas las playas de Málaga capital. En marzo de 1991 la Junta de Andalucía aprobó una línea de subvenciones a las Corporaciones Locales para tales proyectos de limpieza de playas. Solamente quedaron los toques finales para el momento en que el proyecto estuviera acabado y la nueva playa de La Malagueta estaría lista para el verano de 1991.

---

#### LAS COMPETENCIAS JURIDICAS DEL CASO.

---

Tanto la Constitución Española (CE) como el Estatuto Autonómico de Andalucía (EAA) tratan de las competencias relativas del Estado y de Andalucía solamente en términos muy generales: por ejemplo, las competen-

cias de relaciones internacionales, la administración de justicia, la promoción y fomento de turismo, o el deporte y ocio. En estos términos, pues, se puede opinar a primera vista que la cuestión de la regeneración de las playas entraría dentro del área de la política del medio ambiente. Este es un ejemplo de una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma<sup>9</sup>. El Estado tiene prioridad, como se determina en los artículos 45 y 149,23 de la CE. En la administración central la jurisdicción pertenece al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), sobre todo en su Secretaría-General de Medio Ambiente. No obstante, la CA de Andalucía dispone de una clara competencia tanto para imponer normas adicionales (EAA, 15,7) como para dirigir la administración de aspectos de las políticas del gobierno central (CE, 148,9) y explícitamente sobre sus puertos y litoral (CE, 17,6 y 17,7). Dentro de la Junta de Andalucía esos temas se tratan por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente y por las organizaciones asociadas como la Agencia de Medio Ambiente.

Sin embargo, aún dentro del área de la política del medio ambiente, no trata de una relación bilateral del Estado y la Comunidad Autónoma. Existen unas dimensiones internacionales y locales. España ha firmado muchos convenios y protocolos internacionales que tienen importancia en cuestiones del medio ambiente y el litoral: por ejemplo sobre los puertos, el vertido de contaminación en el mar desde las industrias del litoral o desde los barcos, y sobre todo en cuanto al medio ambiente del Mar Mediterráneo. Con la Comunidad Europea, aún antes de Maastricht, España tiene compromisos serios internacionales respecto del medio ambiente. Las políticas relevantes se administran desde Bruselas por organizaciones como el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente. Justamente en el caso de las playas, la Comunidad Europea ha presionado mucho sobre los Estados miembros desde 1987 por medio de la campaña de la Bandera Azul, concedida a las playas y puertos deportivos que sobresalieran en materia de medio ambiente. En 1990, por ejemplo, solamente cuatro playas o puertos deportivos en todo Andalucía merecieron este regalo simbólico. Todavía ninguna playa de Málaga capital tiene la Bandera Azul. En Málaga se nota, y las faltas influyen en el desarrollo de la fuerza medio-ambiental.

A nivel local existe igualmente un interés y competencia sobre el medio ambiente y por las playas. La autonomía del gobierno local se garantiza en la CE (art.º 137) y en el EAA (art. 3 y 4). Seguramente esta auto-



nomía debe situarse dentro del marco de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma. La sanidad de las playas y de otros lugares de baño recreativo siempre ha sido una de las competencias de gobierno local reconocidas en la legislación del Estado. En el caso del Ayuntamiento de Málaga esta competencia pertenece a los concejales de sanidad y medio ambiente. En una provincia que depende económicamente del turismo veraniego también tendrán un interés legítimo en las playas la Diputación Provincial y las mancomunidades de la Costa del Sol.

En cuanto a la política del medio ambiente el dibujo ya se complica por las competencias coincidentes y las ambigüedades de control entre los niveles administrativos internacional, nacional, regional y local. Sin embargo, esto no es todo. El proyecto de la regeneración de las playas de Málaga es mucho más que un asunto del medio ambiente y sus competencias.

No menos relevante que el medio ambiente es la competencia sobre *turismo*, porque hay pocas cosas tan centrales para la potencialidad turística de la Costa del Sol que sus playas. El turismo es una competencia que la Constitución Española define como transferible a las CCAA (Art.º 148,18) y que de hecho ha sido transferido a la CA de Andalucía (EAA, 13,17). Por supuesto el Estado central todavía mantiene su interés por el turismo, por el nivel de inversión de capital y su contribución a la renta nacional. No obstante, en general, el turismo puede considerarse una competencia exclusiva de la CA. En Andalucía la autoridad competente es la Dirección General de Turismo de la Consejería de Economía y Hacienda que coordina las numerosas organizaciones públicas y empresariales que trabajan para mejorar la potencialidad turística de la comunidad. Las organizaciones públicas incluyen las diputaciones provinciales, los ayuntamientos, y las mancomunidades que agrupan los ayuntamientos con intereses comunes, sobre todo en la Costa del Sol.

Como puede imaginarse, otra competencia importante, es la de *salud*, que es una responsabilidad compartida entre el Estado, la región, y los gobiernos locales (CE, 149.16; 148.21). El control sobre la contaminación, y las condiciones relevantes para la concesión de la Bandera Azul de excelencia de las playas son cuestiones de salud pública. Pero el control sobre la contaminación de las aguas es imposible sin tener competencia para controlar los reglamentos sobre la *industria*, y sobre los niveles de emisiones industriales. Estas son cosas en las que el Estado tiene la competencia primaria

(CE, 149,13), mientras que las CCAA hacen uso de un papel subsidiario (CE, 148,13). Un asunto relacionado con esto es todo lo referente a *urbanismo*, que tiene su relevancia obvia en el proyecto de la playa de La Malagueta. Muchas de las playas de Málaga capital todavía se usan como lugares de varada de la flota pesquera local. Por eso, se trata de la competencia sobre los asuntos de *pesca*. Por la ubicación de La Malagueta el control sobre los *puertos* es importante. Los problemas de edificios ilegales o restaurantes a lo largo de las playas pueden hacer necesarias las competencias sobre *vivienda y consumo*. Para la expropiación de *propiedad privada* para, por ejemplo, prolongar el paseo peatonal, se trata de uno de los derechos fundamentales de ciudadanos, que se regula en la Constitución Española (Art.º 33). En la planificación de las diversiones, lugares de acceso con vehículos, y la iluminación, está claro que la *policía* tendrá una competencia, sobre todo en cuestiones de seguridad ciudadana en horas de la noche. No es ésta una lista exclusiva de todas las competencias que pueden enredarse en tanto proyecto. Además, en todas estas competencias hay una mezcla de responsabilidad entre los gobiernos del Estado, de la CA y de la ciudad.

El cuadro expuesto es de una variedad extrema de competencias jurídicas. La complejidad se manifiesta tanto según un eje vertical (internacional, nacional, regional, local), como según un eje horizontal (las competencias jurídicas, y las agencias gubernamentales dentro de cada nivel, sobre medio ambiente, sanidad, turismo, pesca, etc.). Hay que preguntar: ¿si el cuadro es tan complicado, cómo es posible la administración ordenada dentro de un estado moderno y democrático? ¿Cómo se hace la política? ¿Quiénes son los gestores en la actualidad? ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación que ponen orden en la red de competencias? Para estas preguntas el ejemplo de la playa de La Malagueta es apropiado, porque las decisiones han sido tomadas, y también las obras han sido realizadas.

---

## LOS MECANISMOS DE COORDINACION.

---

Cuando se promulgó la Constitución Española y, después, cuando se construyó el actual estado de las autonomías unos mecanismos formales fueron proyectados puntualmente para solucionar los problemas de con-

flictos de competencias. El más importante es el Tribunal Constitucional. Desde hace unos años el TC ha recibido un montón de litigios sobre problemas del conflictos de autoridad entre el gobierno central y las CCAA. Un caso relevante en la política de playas fue una sentencia del Tribunal Constitucional en 1991 que falló que la "zona de protección" de la costa (desde 20 metros hasta 100 metros de la playa) es competencia de las CCAA, en contra de la pretensión del Estado en la Ley de Costas de 1988<sup>10</sup>.

El gobierno central tiene su Ministerio especial para tales asuntos; antes el Ministerio para las Regiones, y ahora el Ministerio para las Administraciones Públicas. En teoría el Senado debe representar los intereses de las regiones en las Cortes. Los Ministros del Gobierno y sus homólogos Consejeros o Ministros en las CCAA a veces tienen reuniones individuales o conjuntas, para coordinar las políticas de ambos niveles. El Presidente del Gobierno se reúne a menudo con uno u otro Presidente de las CCAA para resolver los problemas acuciantes. Existen otras organizaciones especiales de coordinación, como el Consejo Económico-Social, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o el Comité de Planificación. Gonzalo Sáenz de Buruaga afirma que estas organizaciones no pueden considerarse instrumentos adecuados por la rareza de sus reuniones o los límites de sus mandatos<sup>11</sup>. En cada CA hay un Delegado del Gobierno y en cada provincia un Gobernador Civil cuyas funciones incluyen las de coordinación, pero en ambos casos las tareas de la dirección de las fuerzas del orden público y la representación ceremonial del gobierno en la región son más acuciantes. Está claro que una de las cosas todavía pendientes es la creación de un sistema funcional y habitual de coordinación entre el nivel administrativo del Estado y el de las CCAA.

Lo que se puede decir es que en el caso de la regeneración de la playa de La Malagueta no hicieron falta tales mecanismos de coordinación. La palanca fundamental en el asunto era la Ley de Costas de 28 de julio de 1988. Además, esta ley del Estado era el producto de la misma mezcla de competencias expuesta anteriormente. Una función de esta ley era definir en nombre del Estado un código nacional de principios fundamentales en todas las cosas que pudieran relacionarse con los usos de las costas. Otra función era definir, dentro del marco de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, las competencias del Estado, de las CCAA y de los Ayuntamientos en tales materias. Pero esto no resuelve el problema de competencias. Una de las características de la literatura española sobre



la administración pública es aceptar las constituciones y leyes como el inicio de un argumento, en vez de considerar las mismas leyes como los productos de un proceso político que está en vigor. La pregunta se puede formular de otro modo: ¿cómo se elaboró la Ley de Costas, y qué indica tal proceso sobre la ubicación de poder político en estos temas?

En el caso de la regeneración de las playas la respuesta es bastante sencilla. La Ley de Costas era una ley del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (el antiguo MOPU, ahora el MOPT) y deja la mayor parte de capacidad de decisión política y administrativa en el mismo MOPU. Se puede decir que la competencia más importante en el caso no es ninguna de las mencionadas arriba, sino la competencia sobre *obras públicas*, y, en concreto, las obras públicas en las costas. Aunque el propio MOPU también ejerce la competencia estatal sobre el medio ambiente, ocurre que es el mandamiento de las prioridades de las grandes obras públicas el que tiene más relevancia aquí. La CA de Andalucía también tiene competencia sobre obras públicas en su territorio o sobre tales materias delegadas del Estado. Tiene su propia Consejería de Obras Públicas. Incluso el Ayuntamiento de Málaga tiene competencia en el asunto y dispone de su Concejal de Obras Públicas, y su Concejal de Infraestructura y Proyectos. No era probable que ni la CA ni el Ayuntamiento presentara querellas contra el MOPU cuando el Estado decidió gastar millones de pesetas en sus territorios. El MOPU mantiene una lista de grandes proyectos que necesitan los fondos públicos y los proyectos de la regeneración de las playas de la provincia de Málaga podían elevarse hasta su cumplimiento. Sin embargo, y a pesar de su peso casi transcendental en la administración española, el mismo MOPU no tiene autonomía administrativa en Madrid. Depende de un presupuesto estatal que decide el Consejo de Ministros. Detrás del Consejo en la elaboración del presupuesto se puede encontrar la Hacienda. Por supuesto, una competencia muy importante en el caso es la de la *hacienda pública*. Lo que se encuentra en el fondo del asunto es el conflicto clásico entre distintos ministerios de los gobiernos sobre el acceso al gasto público.

La Ley de Costas no nació sin padres políticos; tampoco el MOPU vive sin sus parientes políticos. ¿Qué sucede para que un proyecto pueda ganar y otro perder en la lista del MOPU? ¿Quién decide o influye para que un proyecto, por ejemplo, la regeneración de la playa de La Malagueta, se incluya en la lista y se eleve hasta su cumplimiento? En un sentido el proyecto de las playas era bastante sencillo porque hubo muy pocos gru-

pos, ni en la administración ni en la comunidad general, que no lo considerarían un proyecto digno. Pero por supuesto cada proyecto debe competir, contra otros por su cuota del gasto público. La explicación fundamental puede encontrarse en un entendimiento del papel de los partidos políticos en la democracia. La promoción de unos proyectos sobre otros depende de la presión política dentro de los partidos y entre los partidos, y al fin depende del apoyo popular que cada partido puede generar en las elecciones.

Un entendimiento de las prioridades del PSOE es fundamental para dar respuesta a estas preguntas. La misma Ley de Costas era una ley del PSOE, respondiendo a faltas de las administraciones anteriores percibidas por los líderes del partido. Altos cargos del partido y del gobierno, incluso el Presidente del Gobierno, son andaluces. La facción dominante, dirigida por Alfonso Guerra, tiene su base en Andalucía. La Junta de Andalucía es un gobierno del PSOE. Sus cambios de Presidente de la Junta reflejan luchas por el poder dentro del partido más que respuestas a retos electorales. El Ayuntamiento de Málaga también es un feudo del PSOE, como es la Diputación Provincial de Málaga. Dentro del partido en la provincia de Málaga las grandes figuras tienden a tener cargos múltiples. Por ejemplo, hasta 1992 un hombre fuerte del Ayuntamiento de Málaga, el Concejal de Infraestructura y Proyectos, era al mismo tiempo Secretario General del partido en la provincia y además diputado en el parlamento andaluz. Los órganos de decisión del partido a nivel local, provincial, regional y nacional estaban entremezclados en tanta extensión que fácilmente el partido regional podía influir e incluso determinar las prioridades de gasto público del gobierno central, sobre todo en materias andaluzas.

No quiero sugerir que la gestión de decisiones administrativas siempre será fácil cuando el mismo partido político controla la administración en los dos niveles. No hay razón, por ejemplo, en decir que la administración de Andalucía y sus relaciones con Madrid sea más eficaz por la homogeneidad de partido que la administración de Cataluña o Castilla y León en donde los Presidentes pertenecen a partidos distintos. Lo que sí puede decirse es que existe un cuadro típico de confeccionar decisiones administrativas cuando el mismo partido está en poder en ambos niveles. En este cuadro la distribución de poder dentro del partido es central. En cuanto el propio partido mantenga su unidad y pueda decidir sus propias priorida-

des, esas prioridades muy probablemente serán las del gobierno. Es notable que el propio PSOE contiene divisiones importantes según la facción, la ideología, y la región, que pueden complicar las políticas del gobierno central. Sin embargo, dentro del partido andaluz la superioridad de la facción oficial es casi absoluta. Dentro de este contexto hubiera sido difícil que el Ayuntamiento de Málaga estableciera una prioridad de sus playas sobre otras en la Costa del Sol, pero un proyecto que incluyera todas las playas de la Costa y de la provincia de Málaga atraería el apoyo casi total del partido.

---

## CONCLUSIONES.

---

El único ejemplo de la regeneración de las playas no puede servir para exponer todos los problemas de conflicto de competencias en la España de las autonomías. No cabe duda que existen unas áreas de la política pública sobre las cuales hay un argumento convincente en términos del pluralismo democrático que las CCAA deben disfrutar de competencias adicionales. Se pueden contemplar otros ejemplos en donde una distribución distinta de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma acabaría en una decisión distinta. Los numerosos casos de conflicto de competencias pendientes en el Tribunal Constitucional, junto con las demandas de la mayoría de los líderes de las CCAA de más autonomía, indican que el asunto de las competencias es bastante discutible. No obstante, el caso de la playa de La Malagueta puede servir como un ejemplo típico en el sentido de que la gran mayoría de las decisiones administrativas de cualquier gobierno, ministerio o consejería no son discutibles. Existe un consenso general que los fines de un proyecto son ventajosos. Lo que queda discutible es la *prioridad* entre muchos proyectos igualmente ventajosos. ¿Qué nivel de gobierno va a pagar, y qué buenos proyectos tendrán que retrasarse? Pocos gobiernos tendrán quejas cuando, como en el caso de las playas, otro gobierno quiere pagarlas. Pero la prioridad es importante: los costes reales de la regeneración de las playas de la Costa del Sol pueden calcularse en los kilómetros de carretera no acabados o en los servicios de trenes que tienen que cortarse.

Parece claro que el proyecto de la regeneración de las playas de Málaga capital pudo encargarse legalmente por la Junta de Andalucía o por el

Ayuntamiento de Málaga. Nada más definidos los principios en la Ley de Costas, las competencias exclusivas del Estado en las condiciones de las playas casi se acabaron. Haría falta el permiso de la Dirección General de Puertos y Costas por cualquier proyecto, pero eso simplemente refleja el hecho de que ninguna autoridad posee un monopolio de competencias en el asunto. En la actualidad el MOPU necesita el permiso del Ayuntamiento para cualquier proyecto. El hecho de que ni Junta ni el Ayuntamiento proyectaran las obras por su propia autoridad nada tuvo que ver con las competencias jurídicas. Fue una cuestión de dinero, simplemente. Ni la Junta (por toda la Costa del Sol), ni el Ayuntamiento (por sus 10 playas) disponía de las cantidades de fondos necesarios para llevar a cabo tal proyecto sin un presupuesto especial del Estado. Desde luego, tampoco la CA ni el Ayuntamiento dispone de los medios técnicos del MOPU para llevar a cabo tales proyectos. Así tampoco se trata de un problema de competencias jurídicas. Naturalmente, si el Estado fuera a aceptar la responsabilidad financiera del proyecto, también querría mantener el control administrativo por su propio agente, el MOPU.

Se puede ver la fuerza más importante de la distribución de competencias entre el Estado, las CCAA y los Ayuntamientos: se trata del área del poder de veto mucho más que el poder positivo de gestión. Por la complejidad de competencias en la mayoría de los casos actuales de la administración pública, la falta de permiso de cualquiera de los tres niveles de autoridad puede dar lugar al archivo de la iniciativa. El ejemplo del archivo del proyecto de la playa de los Baños del Carmen en Málaga es instructivo. Cualquier nivel puede bloquear una iniciativa. En cambio, para la gestión positiva de casos complicados, aún cuando exista un consenso general, solamente el Estado tiene los recursos presupuestarios y técnicos para llevarlos a cabo.

Hay que destacar en el proyecto que, a pesar de los muchos temas de competencia pertenecientes a la Junta de Andalucía, el gobierno regional tenía muy poca participación en las decisiones y en la gestión del proyecto. Las consultas previas se hicieron entre el MOPU y los ayuntamientos. Cuando no hay acuerdo sobre el *Informe* de un proyecto, como en el ejemplo de la playa de los Baños del Carmen situada al este de La Malagueta, las obras no se hicieron. Según la teoría de la separación de competencias en un estado de autonomías, y según cualquier concepto racional de la administración descentralizada, el gobierno regional debe tener



un papel en la elaboración de convenios y en el proceso de contratar las obras. El hecho de que eso no pasó indica hasta que punto el gobierno central tiene asida por la garganta la administración pública —no por su poder jurídico sobre las competencias—, sino por su poder presupuestario y técnico.

Dado que se acepta el panorama de la complicación extrema de competencias expuesto en la primera parte de este trabajo, y dado que casi nunca un nivel de gobierno goza de la competencia totalmente exclusiva en un caso corriente de la política, se puede decir que el control sobre el dinero vale mucho más en la negación de la autonomía a las CCAA que la distribución constitucional de competencias. Sin los recursos financieros adecuados no se puede hablar de la autonomía genuina de las CCAA.

El supuesto de que el problema del conflicto de la autoridad entre el Estado y las CCAA se puede resolver fácilmente por la transferencia de más competencias jurídicas es falso. Un gran porcentaje de proyectos administrativos normales atraerán una mezcla de competencias, con conflictos potenciales tanto verticalmente (entre gobiernos de niveles distintos), como horizontalmente (entre ministerios del mismo gobierno). De hecho la mayoría de tales conflictos potenciales se resuelven amistosamente como en el ejemplo de la regeneración de las playas porque el asunto no se pone en disensión. En cambio, una separación más clara de competencias puede *augmentar* los conflictos, porque un nivel de administración u otro puede ver algún proyecto como un desafío contra sus propios derechos, aún cuando estén de acuerdo sobre el valor del proyecto. Sin embargo, eso no quiere decir que el Estado no debe conceder más competencias a las CCAA. La transferencia se puede defender según principios de la democracia y de la mejor participación de los pueblos de España en su vida política. El argumento aquí es que las cosas administrativas no van a cambiar mucho simplemente por la concesión de más competencias.

Con cualquier distribución de competencias entre el centro y las regiones el proceso de la concertación de decisiones importantes va a necesitar mucha cooperación entre distintos despachos de gobiernos para llevar a cabo un proyecto. Desde este punto de vista a lo mejor el ejemplo de las playas de Málaga es más sencillo que otros ejemplos. El nivel de acuerdo sobre el valor del proyecto entre todos los despachos de tres niveles de administración era poco habitual. Las cosas no siempre son tan sim-

ples, como alguien que haya participado en cualquier gran proyecto puede confirmar. Normalmente serán necesarios más acuerdos formales y convenios que constituyen lo normal de la administración pública. Un nivel relevante, por no estar de acuerdo, puede parar o demorar un proyecto. En el caso de las playas la coordinación se hizo más fácil por el papel del partido hegemónico de la región. Esto también es algo singular en la administración pública. Aún así el estado prefirió usar su propia agencia coordinadora —el MOPU, una agencia centralizada— en vez de intentar una coordinación más difícil por las organizaciones de obras públicas de la Junta o del Ayuntamiento. Está claro que la España de las autonomías carece en la actualidad de instituciones de coordinación de políticas apropiadas para una forma de administración bien complicada.

En conclusión, se trata de tres cosas importantes en el desarrollo de la forma de la administración en la España de las autonomías: la falta de competencias propias, la falta de un sistema de financiación asegurada, y la falta de un sistema adecuado de coordinación intergubernamental. El argumento es que la falta de competencias no tiene la fuerza trascendental que le atribuyen algunos políticos regionales. Más importante es la necesidad de que el Estado y las CCAA delinear unos medios de coordinación permanentes en la administración para poner orden en la selva de tantas competencias mezcladas. La alternativa, y lo que pasa, es que una gestión eficaz solo es posible con la intervención de una organización central y todopoderosa, como en este caso el propio MOPU. Mucho más importante aún es la falta de un sistema justo y garantizado por el que las CCAA y los ayuntamientos pueden compartir los fondos del estado.

## NOTAS

1. MOPT. D-G de Puertos y Costas, *Costas. Obras de regeneración de pláyas y paseos marítimos realizadas en la provincia de Málaga en 1990-1991 por la Demarcación de Costas de Andalucía-Mediterráneo (Málaga)*, Málaga, MOPT, 1991, p. 15.
2. *Sur*, 23/5/1990, p. 4.
3. *Sur*, 31/7/1990, p. 3.
4. MOPT, *Costas*, p. 11.
5. MOPT, *Costas*, p. 9.
6. *Sur*, 3/8/1990, p. 3.
7. *Sur*, 15/8/1990, p. 3.
8. *Sur*, 31/7/1990, p. 1 y 3.
9. Algunas dimensiones de las competencias sobre el medio ambiente se tratan por José Roberto Dromi, "Federalismo y medio ambiente", *Revista Española de la Administración Local y Autonómica*, 228, oct.-dic. 1985, pp. 729-754.
10. Tribunal Constitucional, Sentencia 149/1991 de 4 de julio. *B.O.E.* 180, suplemento de 29 de julio de 1991.
11. Gonzalo Sáenz de Buruaga, "La difícil planificación en la España de las Autonomías", en Fernando Fernández Rodríguez (ed.), *La España de las Autonomías*, Madrid, I.E.A.L., 1985, pp. 262-3.

