

## I. ESPAÑA

# LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS DE TITULARIDAD ESTATAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: LOS CASOS DE CANARIAS Y VALENCIA

*SUMARIO: Introducción.—1. LOTRACA: A) Estructura. B) Contenido. C) Procedimiento.—2. LOTRAVA: A) Estructura. B) Contenido. C) Procedimiento.—3. Recapitulaciones.*

### INTRODUCCIÓN

Mediante Leyes Orgánicas, las dos de la misma fecha, 10 de agosto de 1982, y del mismo día de publicación («BOE» del 16 de agosto), se efectúa en estas Comunidades —Ley 11/1982 y Ley 12/1982— las transferencias de competencias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas de Canarias y Valencia.

Este régimen especial, peculiar, para ambas Comunidades Autónomas, es conocido en la jerga profesional y doctrinal con las siglas de LOTRACA y LOTRAVA, respectivamente, terminología y cita a partir de ahora para referirnos a sendas Comunidades Autónomas: Canarias y Valencia.

Una inicial observación, ausencia casi total de reflexión doctrinal sobre ambas Leyes Orgánicas, aunque existan algunos aportes, como el de Jaime F. RODRÍGUEZ ARANA, *La ampliación de competencias por las Comunidades Autónomas, a partir del artículo 148.2 de la Constitución: especial referencia a Canarias* («Revista de Derecho Público», año 1989, núm. 114, del mes de mayo).

Otra cuestión previa es la orfandad en el tratamiento doctrinal de estas Leyes, como la inexistencia de comentarios *ad hoc*, relativos a los Estatutos de Autonomía de las 17 Comunidades Autónomas existentes en España en la actualidad.

Sólo existen cinco Comentarios pormenorizados del articulado de los Estatutos de Andalucía, Asturias, Valencia, Aragón y Castilla-León, publicados por el anterior Ministerio de Administración Territorial, hoy para las Administraciones Públicas (publicados entre 1985 y 1987). Hay también un reciente Comentario de este talante en tres volúmenes, publicado por las Facultades de Derecho Central y Autónoma de Barcelona, en 1988, aparecidos a principio de este año, en lengua vernácula, sobre Cataluña. Después existe un sucinto comentario sobre Cantabria.

Además, sobre Extremadura existe un reciente trabajo, tesis doctoral, de María Dolores GONZÁLEZ AYALA, pero no es sobre el articulado estatutario, sino sobre el Estatuto como «norma institucional básica». Así como tesis doctoral en Derecho, también reciente, de Andrés RIBAS MAURA, sobre el Estatuto de las Islas Baleares, pero referido a las instituciones políticas y marco constitucional.

Este es el panorama de reflexión doctrinal hasta el momento; es muestra significativa y representativa de la afirmación realizada previamente.

Alguna otra precisión preliminar: incluso Comentarios pormenorizados, como el citado de Valencia, dirigido en obra colectiva, por Ramón MARTÍN MATEO, autor de la exégesis del Título III, «las competencias» del Estatuto Valenciano no hace referencia a la LOTRAVA.

Reiniciamos las observaciones de las Leyes Orgánicas sobre transferencias de competencias estatales a las Comunidades Autónomas de Canarias y Valencia.

Sin ánimo de precedencia en investigación sobre analogías y diferencias, prescindiendo de un aparato bibliográfico, siempre tangencial y en el común entendimiento de darse por conocida la abundante bibliografía y jurisprudencia constitucional sobre los temas de atribución y apoderamiento competencial en las Autonomías, vamos a examinar algunas cuestiones de interés, en un orden impuesto por la propia estructura de las Leyes Orgánicas LOTRACA y LOTRAVA.

## 1. LOTRACA

### A) Estructura

Ambas Leyes son análogas, coinciden en su promulgación, publicación y número de artículos; una es la Ley 11, la de Canarias, y otra la 12, la de Valencia, del mismo año 1982. No existe un Preámbulo o Exposición de Motivos en ninguna de las dos Leyes; ambas son muy breves y de similar contenido. A continuación se precisan las diferencias. La materia regulada es la misma.

Una anécdota quizá significativa, la fecha de publicación —incluso de promulgación del Estatuto de Canarias y de la LOTRACA— es la misma, el 10 de agosto de 1982, en el «BOE» del 16, si bien la Ley Orgánica aprobando el Estatuto canario es la 10/1982. Sin embargo, Valencia hacía casi dos meses (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, «BOE» del 10) había publicado su Estatuto.

La primera perplejidad es por qué el mismo día, con la misma fecha, se publican dos Leyes Orgánicas, la del Estatuto canario y la de transferencias, lo cual convierte en el mismo momento a una Autonomía de techo competencial de segundo nivel, no plena, de la vía del artículo 143 de la Constitución, en asimilada a las cuatro del 151, con superior techo, de primer grado (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). En el País Valenciano han pasado dos meses para esta asimilación.

En el argot de los inspublicistas se habla de la Autonomía plena, por ley especial, para Canarias y Valencia. Pero a continuación, como hemos indicado, no se reflexiona, comenta o se hacen observaciones, en razón a esta especialidad, plasmada, como alguien ha dicho, mediante una ley furtiva. Calificativo quizá excesivo, pero muy expresivo, para significar el poco reparo doctrinal sobre tan importante tema.

## B) Contenido

Una detenida lectura de la LOTRACA y de la LOTRAVA nos ofrece el panorama siguiente:

Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que por su naturaleza y por imperativo constitucional así lo exijan, de acuerdo con unos criterios.

La fórmula valenciana es distinta, en cuanto a su tenor literal, y veremos después las diferencias, si existen.

Esta declaración del artículo 1.º de la Ley Orgánica 11/1982, del 10 de agosto, en principio es ambigua, pues ¿cuál es la naturaleza y a qué imperativos constitucionales se refiere? Naturalmente, después hay una obligada precisión, pero las leyes, a nuestro entender, deben evitar declaraciones de esta hechura, pues se presta a disquisiciones, posturas doctrinales y digresiones sobre todo en torno a la naturaleza, pues no toda la doctrina coincide en relación con el entendimiento de cuáles son las materias de titularidad estatal, es decir, las del artículo 149 de nuestra Constitución, que tienen la naturaleza de exigir, otro parámetro más, por mandato, se dice imperativo constitucional, la transferencia.

Así, pues, hay tres notas caracterizadoras de las facultades, léase competencias, que se transfieren, además de una *conditio sine qua non*: estar contenidas en el articulado estatutario.

Pero los conceptos de «naturaleza», «imperativo» y «exigencia» son *standard* y actúan como una válvula que, coyuntural y oportunamente, pueden abrirse o cerrarse, según conveniencia, pues ampliando o restringiendo el concepto de naturaleza cambia; la idea de imperativo, mandato, cogencia o similar puede modularse, y la exigibilidad es un corolario de lo ordenado, en función de lo establecido, mandado, será más o menos exigible, con una variada gama desde el deber al poder, hasta el posible poder-deber. Todo esto complica y remitir a una hermenéutica problemas trascendentales es oscurecer un tema necesitado de claridad.

Los criterios, establecidos con posterioridad, nos reenvían a otro tipo de problemas formales procedimentales, al cómo se efectúa el traspaso y cómo se lleva a cabo el ejercicio de esta titularidad transferida.

C) *Procedimiento*

Las facultades de ejecución, atribuidas al Estado como competencia material exclusiva, conforme al artículo 149 de la Constitución, serán asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante los correspondientes Decretos de traspaso de los servicios necesarios para hacerlas efectivas, de conformidad con el procedimiento establecido en la disposición transitoria 4.ª del Estatuto de Autonomía de Canarias. Esta norma crea una Comisión Mixta paritaria integrada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuyos miembros por parte de ésta deben dar cuenta periódicamente de su gestión ante el Parlamento canario.

En cuanto a la potestad legislativa sobre las materias objeto de traspaso, en cuanto no esté reservada constitucionalmente al Estado, se puede ejercer por la Comunidad Autónoma de Canarias con la amplitud prevista en el artículo 150 de la Constitución. Es también singular la redacción de este apartado *b)* del artículo 1.º de la LOTRACA, pues en su versión literal dice: «... podrá ser ejercida por la Comunidad con toda la amplitud prevista en el artículo 150 de aquella» (se refiere a la Constitución). La expresión «toda» es inocua, no aclara el sentido de la norma; al contrario, pues el término amplitud es lo suficientemente significativo para no necesitar de graduaciones: o se ejerce con la amplitud determinada constitucionalmente o no, pero sin más.

En definitiva, las transferencias de competencias, cuyo titular es el Estado, se refieren a dos supuestos diferentes: el primero a las facultades —en su caso potestades, es un problema de denominación— de ejecución y a las de legislación. En el primer caso, el procedimiento es a través de Decretos de transferencia o traspaso; el segundo es una atribución genérica por juego del artículo 150 de la Constitución.

Pero si en el caso de facultades de ejecución, por ejercicio y forma ya predeterminada, no hay problemas, entendemos debe clarificarse y precisarse los tres apartados del artículo 150 de la Constitución española de 1978, a saber:

1. Las Cortes Generales es el poder que puede atribuir, a todas o alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. La alusión a las leyes marco de este inciso nos conduce a una polémica doctrinal, ahora dada por supuesta y conocida, al respecto. Interesa destacar, no obstante, que existen analogías y diferencias entre aquéllas y las Leyes orgánicas de transferencias, y precisar también que nada tienen que ver las leyes marco con la *loi-cadre* francesa, medio de deslegalización de materias legalmente regladas. El sentido de la ley marco, en el contexto constitucional español del artículo 150.1, nada tiene que ver con la deslegalización, consistente en la posibilidad de transferencia de competencias legislativas sin más. La fundamental distinción entre una ley marco y una orgánica es que la

primera se somete a principios, bases y directrices, y en la segunda, al necesitar una mayoría reforzada para su promulgación, supera la obligación de los criterios estrictos, respecto a la potestad atribuida a las Comunidades/Comunidad Autónoma.

Prescindimos de otras analogías y diferencias entre las leyes marco y orgánicas de transferencias, así como con la delegación legislativa e incluso del control, sus modalidades en las Cortes Generales sobre la legislación autonómica de desarrollo.

2. Leyes orgánicas de transferencia o delegación. Su diferencia entre ambas nociones pertenece a los conceptos esenciales de la Teoría General del Derecho, y constitucionalmente no se altera esta diferencia clara entre ambas nociones. Transferencia supone atribución a una Comunidad Autónoma de la titularidad de una competencia o facultad, frecuente denominación constitucional, no técnicamente precisa, mientras que la delegación es la cesión de atribuciones concretas en el ejercicio y conservando el titular cedente la competencia que puede reivindicar en cualquier momento.

Esta diferencia, aparentemente inocua, tiene su importancia y trascendencia, pues las competencias transferidas suponen actos que se imputan a la respectiva Comunidad Autónoma; por lo tanto, el recurso posible debe ser presentado y resuelto por aquella. La delegación supone trasladar el centro de imputación, las facultades, eventualmente, pero conserva la propia organización delegante sus prístinas competencias y, por tanto, en este caso la Administración del Estado sigue manteniendo su *status* y posición al respecto, y es ante ella el recurso o posibles incidencias. Esta diferencia modular de graduación en la imputabilidad es importante.

No sólo en el artículo 150.2 de la Constitución española de 1978 se observa esta distinción, sino también en el 153.b), en relación con el control de la actividad de las Comunidades Autónomas, pues para constatar el ejercicio de las atribuciones transmitidas mediante ley de delegación, el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, controla directamente el ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el artículo 150.2.

Existen, evidentemente, materias no susceptibles de transferencia o delegación; hay, pues, en el apartado 2 del artículo 150 de nuestra Constitución dos límites: uno máximo, no susceptible de superar, y otro mínimo, aquellas materias que por su propia naturaleza no son traspasables; por ejemplo, todo lo referente a la soberanía y unidad españolas. El grado de relativa indefinición constitucional plantea una polémica entre Estado/Autonomías; el primero, a veces, intentando un vaciamiento competencial autonómico; las segundas, intentando invadir la reserva estatal del artículo 149.1 de la Constitución.

El artículo 150.2 de la Constitución permite, de alguna forma, mediante Ley orgánica, invadir en algunos aspectos la reserva estatal del 149.1, sin necesidad de reforma estatutaria, con una gran flexibilidad. Lo que ha ocurrido con la LOTRACA en el caso de Canarias examinado ahora.

3. En este apartado tercero del artículo 150 se contemplan las Leyes de armonización; y sobre esta materia es trascendental, después de ser desautorizada la LOAPA como Ley armonizadora y orgánica por el Tribunal Constitucional, la doctrina mantenida por el mismo en Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, expresada fundamentalmente en sus argumentos jurídicos, «fundamentos», en la terminología usual.

Son los fundamentos jurídicos 1 y 4 de la precitada Sentencia los que nos ofrecen una interpretación y doctrina al respecto:

— La igualdad entre las Comunidades Autónomas no justifica la necesidad de armonizar; se dice no tiene base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas. El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre dos parámetros, la homogeneidad y diversidad de situaciones jurídicas, el *status* de las distintas entidades territoriales autonómicas. La homogeneidad supone unidad e integración en la España de las nacionalidades y autonomías, la diversidad, pluralidad y capacidad de autogobierno singular, notas tipificadoras del Estado de las Autonomías.

El TC logra poner en sus justos términos lo que pueda tener la igualdad de capcioso e incluso de demagogia, no acabar en una unidad y patrón de medida, bajo el lema «todos somos iguales», técnica de reforzamiento del poder central, de centralización absoluta, desconociendo las diferencias reales existentes.

— Las leyes armonizadoras no acaban con el sistema de intervención estatal en las Comunidades Autónomas; se ha de plantear la cuestión de si el legislador puede dictar leyes de armonización, en el supuesto de disponer de otros títulos específicos previstos constitucionalmente, para dictar la regulación legal de que se trata, según la doctrina constitucional establecida por la Sentencia, antes citada, del Tribunal Constitucional.

La respuesta de esta interrogante debe ser negativa si se atiende al artículo 150.3 de la Constitución, como elemento de un sistema global de distribución competencial Estado/Comunidades Autónomas, por lo cual creemos no debe ser entendido de forma aislada; su lectura debe tener relación con el conjunto de normas integradoras del sistema global de distribución competencial.

El artículo 150.3 mencionado, funciona en el supuesto de que el legislador estatal no disponga de otros resortes y mecanismos, cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o tengan una manifiesta insuficiencia estos instrumentos para garantizar la armonía, cuando así lo exija el interés general.

La extensión e intensidad de la armonización no vamos a examinarla ahora: simplemente decir que la armonización prevista por el artículo 150.3 de la Constitución no se refiere sólo a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, también a las compartidas y concurrentes.

— Se deduce de la doctrina elaborada por el TC en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, que la mayoría necesaria para considerar la necesidad armonizadora no debe requerirse para la aprobación final de la ley.

Se intenta evitar que una mayoría absoluta en ambas Cámaras de las Cortes Generales otorgue una patente de corso a una mayoría simple frente a la aprobación de la Ley al exigir en el momento de apreciar la necesidad el Parlamento conozca sobre qué materias se va a referir la armonización.

No hay una rigidez en la discusión parlamentaria; se exige el previo conocimiento de las Cortes de las materias concretas susceptibles de armonizar, lo cual no es obstáculo para arbitrar un procedimiento normal de enmiendas posteriores, mientras no se contemplen nuevos aspectos materiales.

La perspectiva de considerar las Leyes de armonización, con una mayoría absoluta para establecer la necesidad de armonizar y trámite de ley ordinaria, no supone acuñar una nueva y típica fuente del ordenamiento jurídico; es una ley ordinaria más con especialidad o singularidad, la mayoría referida, en el trámite de aprobación, y dada su peculiaridad de excepcional podría ser derogada por una ley ordinaria exenta de requisitos especiales.

— Una precisión casi ociosa por obvia: sólo al Tribunal Constitucional le corresponde la función de interpretar la Constitución; esto se encuentra en la naturaleza de las cosas, pero es necesario recordarlo. Si las Cortes asumiesen esta función, como un añadido a las típicas funciones normativas lógicamente atribuidas, se arriesga el que un órgano constituido se situase en parangón con el órgano constituyente.

El Parlamento, las Cortes Generales, sólo puede actuar con incidencia en el sistema de delimitación y distribución competencial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando una previsión constitucional expresa así lo determine o, en el caso del ordenamiento jurídico autonómico, una previsión estatutaria le habilite para ello.

Con esto se finaliza el inciso *b*) del artículo 1.º de la Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982 (Ley núm. 11/82 de la Jefatura del Estado, «BOE» del 16), de Transferencia de competencias de titularidad estatal; en siglas: LOTRACA.

En el artículo 2.º de la citada Ley se establecen los controles, con la salvedad de la actividad judicial y las modalidades, que sobre facultades legislativas puedan establecer las leyes estatales, alusiones ya realizadas.

Pero la prescripción y mandato ahora conformado en la LOTRACA es el deber de la Comunidad Autónoma canaria de ajustar las facultades transferidas en su ejercicio a unos específicos controles y principios.

*a)* Facilitar información a la Administración del Estado, por parte de la Comunidad Autónoma, sobre la gestión del servicio transferido, cuando aquélla lo solicite.

*b)* Las facultades y servicios transferidos han de mantener, como mínimo, el nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia; no podrá ser causa de desequilibrios financieros de la Comunidad o de destrucción grave de los recursos naturales y económicos, así como tampo-

co podrá introducir desigualdad entre los individuos o grupos o ir contra la solidaridad individual o colectiva de los españoles.

c) En caso de incumplimiento de los requisitos anteriores, el Estado advertirá formalmente a la Comunidad y, si ésta mantiene su actitud, el Gobierno podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello a las Cortes Generales, quienes resolverán la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida.

Esta enunciación es cita literal de los apartados *a)*, *b)* y *c)* del punto 1 del artículo 2.º de la LOTRACA.

El punto 2 del artículo 2.º de la Ley Orgánica de transferencias de competencias de titularidad estatal a la Comunidad Autónoma de Canarias contempla el supuesto de los Decretos concretos de traspaso, donde se han de precisar los medios financieros correlativos, alusión que todos los Estatutos de Autonomía hacen con una fórmula similar, e indicando generalmente que se han de acompañar «los medios personales y materiales» (estos últimos son los financieros o financiación de los traspasos), concreción realizada generalmente en las disposiciones transitorias del régimen estatutario autonómico.

En relación con los llamados «Decretos concretos de traspaso» por la LOTRACA (art. 2.º, 2, párrafo inicial), se plantean una serie de problemas de interpretación, respecto de su alcance y a la configuración de la Comisión Mixta de la Comunidad Autónoma de Canarias, pues el procedimiento previsto en esta Ley Orgánica es el de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía, y en ésta se refiere a la creación de aquélla, con la finalidad de transferir a la Generalidad Valenciana las funciones y atribuciones que le correspondan, con arreglo a su Estatuto—el art. 1.º, *a)*, *in fine*, de la LOTRACA habla del procedimiento de traspaso y su efectividad, con cita expresa de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Canarias—.

El intento racionalizador de la Ley de Proceso Autonómico, en nuestra opinión no muy respetuoso con la Constitución, no resuelve este problema, y sí la jurisprudencia frecuente y reciente del Tribunal Constitucional, al afirmar que los Decretos de transferencias no determinan competencias ni las transfieren, como se podría deducir de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuya formulación literal es «con la finalidad de *transferir...*» (la cursiva nos corresponde). Ni, en todo caso, son los Decretos de transferencias normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, y sí lo es exclusivamente la Constitución. Apreciación y argumento utilizado por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 87/1985, de 16 de julio (fundamento jurídico 3.º). Criterio ya manifestado por este Tribunal en Sentencia núm. 87/1983, de 27 de octubre, donde se afirmaba: «... los Reales Decretos de Transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercerlos» (fundamento jurídico 4.º). Como cierre de esta cita jurisprudencial constitucional, en Sentencia del Alto Tribunal

Constitucional, de 20 de diciembre de 1984, Sentencia núm. 125/1984, se dice de los Decretos de transferencias: «... lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que sí lo son» (fundamento jurídico 1.º).

En reflexión se puede afirmar que los Decretos de transferencias (en la terminología de la LOTRACA, «de traspaso») de la etapa preautonómica sí realizaban una atribución competencial, pues los entes preautonómicos no tenían Estatuto y en sus normas constitutivas se decía expresamente que serían los Decretos de transferencias los encargados de establecer la determinación competencial consiguiente.

La Comunidad Autónoma de Canarias puede ejercer sus competencias sin esperar a que se produzcan los Reales Decretos de transferencias, salvo que el traspaso de los servicios sea «necesario e imprescindible para el pleno ejercicio de la competencia», según el Tribunal Constitucional en Sentencia núm. 25/1983, de 7 de abril, donde textualmente se dice: «... la atribución *ipso iure* de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea *necesario e imprescindible*, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos» (fundamento jurídico 3.º; la cursiva es nuestra).

El círculo de reflexión se cierra en el inciso segundo del artículo 2.º, 2, donde se postula: «... así como, en su caso, otras fórmulas específicas de control sobre las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma que por ley le correspondan al Estado». Parece existe una preocupación de supuesta invasión competencial en casos concretos, y de ahí esta garantía en una doble vertiente, la ya examinada de previsión financiera y la ahora aludida de controles específicos. Todo ello en la «ejecución» en el ámbito competencial, donde se habla siempre en la LOTRACA de facultades y nunca, como no sea en el título, de competencias. Interpretamos hay una falta de precisión, pero usualmente competencia y facultad se entiende son términos homónimos.

Existe una tautología en el propio artículo 2.º de la LOTRACA, pues en su número 1 ya ha establecido un ajuste con principios y controles, sin perjuicio del control jurisdiccional, ahora reiterado con una especificidad, a nuestro entender, innecesaria; es un «plus» de garantía y sobre el cual no tenemos referencia doctrinal para su discusión.

En atención a una razonable economía en la disquisición sobre esta Ley Orgánica se hacen, como cierre y remate final, algunas consideraciones acerca de su vigencia.

El artículo 3.º, y último, de la LOTRACA habla de la entrada en vigor de la misma «el mismo día de su publicación en el «BOE»» (inciso *in fine* del art. 3.º).

Existe una identidad entre la disposición final de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que aprueba el Estatuto de Canarias, y la LOTRACA (art. 3.º): las dos con una publicación el mismo día, «BOE» del 16-VIII-

1982 (núm. 195), y sin *vacatio legis* en ambos casos, además de ser de la misma fecha sendas leyes, aunque, naturalmente, para distinguirlas una (el Estatuto) es la Ley 10/1982 y otra (LOTRACA) es la Ley 11/1982.

El sistema de obligatoriedad instantánea elegido no es el común, aunque se vaya generalizando en toda clase de normas jurídicas, sobre todo autonómicas, de cualquier rango y jerarquía jurídica; incluso el de la normación menor (Circulares, Acuerdos, Instrucciones, etc.). En el ámbito de las leyes, lo normal es señalar un plazo o interregno: la vacación legal, entre la publicación y el comienzo de la vigencia. También podría aludirse al sistema sincrónico o simultáneo y el sistema sucesivo, respecto a la vigencia normativa, pero hoy en día, por atendibles razones, frente a actitudes en el derecho histórico justificadas, el sistema es el simultáneo, es decir, la entrada en vigor el mismo día, sea cualquiera el territorio donde se aplica.

Antes también el plazo, frente al común civilmente establecido como general y supletorio, en caso de no decirse nada, los veinte días usuales y generalmente conocidos, se tenía en cuenta la extensión de la norma para modular el plazo más largo, en normas extensas y complicadas, y más breve en otras. Hoy en día no hay razones para esta diferenciación, y sólo excepcionalmente, en casos de difícil aplicación y en el supuesto de normas que necesitan adaptaciones u otras circunstancias, se fijan largos plazos, de seis meses por ejemplo.

El plazo establecido, si lo hay, se entiende días naturales, y no comprende el día de la publicación (*dies a quo*) y sí el último del plazo (*dies ad quem*). Pero, en la actualidad, también es habitual no decir nada sobre la entrada en vigor; ¿habrá que estar entonces a las normas atinentes del Código Civil, los veinte días? La solución parece ser afirmativa, en congrua solución adoptada en general. También es norma habitual la vigencia al día siguiente.

En cuanto a la LOTRACA y LOTRAVA, la primera es de aplicación instantánea, y la segunda no dice nada en relación con la vigencia.

Examinamos ahora la Ley Orgánica de 10 de agosto de 1982, número 12/1982 («BOE» del 16) de la Jefatura del Estado, sobre transferencia de competencias de titularidad estatal a la Comunidad Autónoma valenciana (LOTRAVA).

El proceso seguido en el comentario a esta Ley intenta corresponder al realizado en la LOTRACA y, para evitar repeticiones, nos referimos por remisión a las posibles cuestiones ya examinadas, ateniéndonos sólo a las peculiaridades, diferencias y singularidad notoria que diferencien ambos regímenes jurídicos.

Las analogías, evidentes en cuanto a fecha de promulgación y publicación, la materia objeto de normación, la finalidad, el contenido, etc., se dan por supuestas y conocidas.

## 2. LOTRAVA

### A) *Estructura*

La LOTRAVA tiene un artículo único, llamado artículo primero («BOE» del 16 de agosto, núm. 195, pág. 22054), que, a su vez, tiene tres números, los dos primeros con apartados *a*) y *b*), el uno, y *a*), *b*) y *c*), el dos, con un solo párrafo el tres.

Las observaciones pertinentes sobre esta estructura nos hacen reparar en su aparente falta de importancia e incluso en cuanto a su forma estructural simple, casi deficiente, pues da la impresión que se ha querido restar importancia aparente a la norma, pues ni se articula.

Parece que el artículo primero debería continuar con algún otro: segundo, tercero, etc., o si no, y como es éste el caso, decir artículo «único», como es común en otros supuestos legales.

Se huye, pues, de las coincidencias, aunque, como se ve más adelante, existen entre la LOTRACA y la LOTRAVA, pero formalmente mejor estructurada la primera que la segunda, con siete párrafos y ocho, respectivamente, en la parte dispositiva de ambas.

Formalmente utiliza la LOTRAVA una técnica en apariencia distinta, aunque el resultado sea el mismo, que su homónima Ley de Canarias; aquí las transferencias se hacen en virtud del artículo 152.2 de la Constitución, error e importante no detectado, al menos desconocemos su reflexión, pues entendemos se debía haber dicho 150.2, ya que el artículo 152.2 a lo que se refiere es a la modificación de Estatutos, mediante los procedimientos en los mismos establecidos y con referéndum entre los electores. Supuesto al que, evidentemente, no responde la LOTRAVA, y sí a lo prescrito y previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, el cual contempla la transferencia por el Estado, mediante Ley orgánica, como es éste el caso, de facultades de titularidad estatal.

Todas las versiones conocidas: «BOE», Aranzadi (Rfa. marginal, de Legislación núm. 2172), Apéndice al Nuevo Diccionario de Legislación, Aranzadi 1987 (tomo IV, núm. marginal 2669), no hacen referencia alguna al error padecido y manifiesto, a nuestro entender.

### B) *Contenido*

Similar pero distinto en ambas Leyes orgánicas. Similitud observada en cuanto se habla de facultades, no de competencias de titularidad estatal; casi identidad en el distinguo facultades de ejecución y potestad legislativa autonómica, establecimiento de criterios y transcripciones literales, LOTRACA/LOTTRAVA, que vamos a enunciar ya sin observaciones, pues han sido hechas en el supuesto inmediato anterior.

— Artículo 1.º, párrafo primero, de la LOTRACA = artículo 1:1 de la LOTRAVA, pues en el primer supuesto se habla, y se ha puesto de re-

lieve, se hacen transferencias a la Comunidad Autónoma de Canarias de materias de titularidad estatal contenidas en su Estatuto de Autonomía que, por su naturaleza e imperativo constitucional, así lo exijan; la delimitación en la LOTRAVA es, evidentemente, distinta: «las materias que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución...» (art. 1.º, 1).

— Artículo 1.º, *a*), de la LOTRACA = artículo 1.1.*a*) de la LOTRAVA; transcripción literal, con las necesarias diferencias de aludir a dos Estatutos, dos Comunidades Autónomas distintas y diferentes disposiciones de sus respectivas normas estatutarias.

— Artículo 1.º, *b*), de la LOTRACA = artículo 1.1.*b*) de la LOTRAVA; aquí la transcripción es literal, textual e idéntica.

— Artículo 2.º, 1, de la LOTRACA = artículo 1.2 de la LOTRAVA; es idéntico, pero formalmente hay por separación de párrafos como diferencias, mas en cuanto al contenido la identidad continúa en la siguiente correspondencia: artículo 2.º, 1, *a*) = artículo 1.2.*a*); artículo 2.º, 1, *b*) = artículo 1.2.*b*); artículo 2.º, 1, *c*) = artículo 1.2.*e*).

— Artículo 2.º, 2, de la LOTRACA = artículo 1.3 de la LOTRAVA.

Por último, la LOTRACA tiene un artículo 3.º sobre vigencia, antes examinado, y la LOTRAVA no dice absolutamente nada sobre el tema.

Manifestadas las analogías, identidades y diferencias entre ambas regulaciones, similares pero a la vez distintas, veamos la fórmula de transferencia arbitrada por la LOTRAVA, cuyo contenido ha sido sucintamente expuesto. La delimitación ámbito material se hace de forma distinta y original, diríamos más precisa en la LOTRAVA que en la LOTRACA. Pues en el primer caso no hay referencia ni reenvío a conceptos *standard* o válvula, a criterios indeterminados, o géneros necesarios de especificar ni aplicar unidades de medida tipificadoras o determinadoras en cada momento para decidir, coyuntural y oportunamente, cada una de las materias transferidas. Aquí, con un *prius* anterior, se determinan: el exceso de competencia materias que traspase, supere y exceda del listado constitucional del artículo 148. Todo aquello que suponga un plus respecto de los sentidos, materias descritas por epígrafes en el artículo de referencia, es lo transferido, naturalmente con sometimiento a criterios y a los principios y controles ya aludidos en el anterior supuesto.

Así, pues, una mayor claridad, seguridad en la concepción y desarrollo de las transferencias, facilidad de contraste, falta de ambigüedad y todas las posibles precisiones deducidas de una formulación más exacta, que impide la hermenéutica e interpretación, en el caso de la LOTRACA impuesta, por la redacción de esta atribución competencial.

### C) *Procedimiento*

Las facultades de ejecución de la legislación que corresponde al Estado en las materias transferidas a la Comunidad Autónoma valenciana serán asumidas por ésta mediante los correspondientes Decretos de tras-

paso de los servicios necesarios para hacerlos efectivos, acordados mediante el procedimiento establecido por la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía.

No obstante, parece que la instrumentación de la transitoria citada es superada por la LOTRAVA, quedando sin virtualidad, pues esta Ley orgánica suple la implementación del ejercicio de las competencias del título III del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Con la circunstancia producida de la coincidencia literal de los textos de la disposición transitoria segunda y de la Ley 12/1982, de 10 de agosto (LOTRAVA), con la siguiente correspondencia:

El apartado *b)* del punto 1 de la disposición transitoria segunda del Estatuto valenciano es el apartado *b)* del punto 2 del artículo 1.º de la LOTRAVA.

El apartado *a)* del punto 1 de la disposición transitoria segunda del Estatuto valenciano es el apartado *a)* del punto 2 del artículo 1.º de la LOTRAVA.

El apartado *c)* del punto 1 de la disposición transitoria segunda del Estatuto valenciano es el apartado *c)* del punto 2 del artículo 1.º de la LOTRAVA.

El punto 2 de la disposición transitoria segunda del Estatuto valenciano es el punto 3 del artículo 1.º de la LOTRAVA.

El punto 1 de la disposición transitoria segunda del Estatuto valenciano es el punto 2 del artículo 1.º de la LOTRAVA.

Así, pues, la disposición transitoria segunda estatutaria valenciana queda sin virtualidad alguna, al haberse recogido íntegramente y de forma literal en la LOTRAVA; por lo tanto, la referencia de la misma en el apartado 1, *a)*, *in fine*, del artículo 1.º es ociosa.

La norma estatutaria valenciana prevé que la Comunidad Autónoma pueda solicitar del Estado transferencias o delegaciones de competencias no comprendidas en el Estatuto, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución. Esto es lo realizado precisamente por la LOTRAVA, aunque, como hemos visto, con una errata en la fundamentación de la misma (vid. arts. 1.º, 1, de la LOTRAVA y 43.2 del Estatuto valenciano).

En relación con la potestad legislativa sobre las materias transferidas con ocasión de la Ley Orgánica de transferencias objeto ahora de reflexión, se pueden dar por realizadas aquí las observaciones hechas en el apartado inmediato sobre la LOTRACA, pues, como hemos afirmado, la redacción es exacta que en la LOTRAVA, en supuestos autonómicos diferentes: Canarias y Valencia.

Una observación particular en el supuesto valenciano es el del artículo 1.º, 3, respecto de los Decretos concretos de traspaso, donde se han de precisar los medios financieros que han de acompañarlos, e incluso las fórmulas específicas de control sobre las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma, que por Ley correspondan al Estado.

Veamos en la práctica cómo ha ocurrido este traspaso o transferencias en la Comunidad Valenciana, después de la LOTRAVA:

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4015/82. Se dictan normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias. Este importante RD, con 15 artículos y una disposición final, tiene su apoyo no en la LOTRAVA, sino en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; esta disposición prevé la creación de una Comisión Mixta, ahora se regula su funcionamiento, no se dice exactamente se crea, pues la creación se hace por imperativo estatutario valenciano y ahora se regula, aunque la redacción de dicha norma parece se exigía una normativa creadora, lo cual se puede entender lo es el RD 4015/1982, de 29 de diciembre —«BOE» 29-I-1983 y «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana» (DOGV) del 5-I-1983—. La anterior Comisión de Transferencias, en la fase preautonómica, creada por Real Decreto 477/78, de 18 de marzo, se disuelve al crearse aquélla, por imperativo de la disposición transitoria cuarta, 6.

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4099/82. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura.

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4106/82. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de mediación, arbitraje y conciliación.

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4107/82. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de denominaciones de origen, viticultura y enología y enseñanzas profesionales náutico-pesqueras.

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4119/82. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de reforma de estructuras comerciales y comercio interior.

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4122/82. Consolidación de transferencias efectuadas en fase preautonómica. Es la consecuencia natural y necesaria, dada la nueva regulación estatutaria y, por medio de la LOTRAVA, esta convalidación de un régimen anterior, aquí consolidación, expresión no lo suficientemente significativa, pero se entiende en interpretación de su sentido. El RD 4122/82 tiene un Anexo donde se relacionan los RR.DD. de transferencias en régimen de preautonomía.

— Real Decreto 29-XII-1982, núm. 4154/82. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de tiempo libre.

— Real Decreto 29-VI-1983, núm. 2050/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Cámaras Oficiales de la propiedad urbana.

— Real Decreto 29-VI-1983, núm. 2089/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Colegios Oficiales o Profesionales adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

— Real Decreto 20-VII-1983, núm. 2416/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de guarderías infantiles laborales.

— Real Decreto 20-VII-1983, núm. 2500/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de vivienda rural.

— Real Decreto 28-VII-1983, núm. 2093/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de educación.

— Real Decreto 28-VII-1983, núm. 2421/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

Existe algún otro Real Decreto, reseñado a partir de ahora, sobre evaluación, costes brutos, gastos de personal y gastos de funcionamiento, así como créditos para financiarlos, en pesetas del año en curso (1983), dictados en cumplimiento de las atribuciones de la Comisión Mixta de Transferencias y del régimen transitorio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:

— Real Decreto 25-VIII-1983, núm. 2619/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación de medios presupuestarios adscritos a los servicios transferidos en materia de ferias y comercio interiores.

— Real Decreto 25-VIII-1983, núm. 2620/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de ferias internacionales y Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

— Real Decreto 25-VIII-1983, núm. 3318/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Administración Local.

— Real Decreto 5-X-1983, núm. 2835/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente.

— Real Decreto 13-X-1983, núm. 3066/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura.

— Real Decreto 26-X-1983, núm. 3320/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de transportes terrestres.

— Real Decreto 2-XI-1983, núm. 3070/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de disciplina del mercado.

— Real Decreto 2-XI-1983, núm. 3157/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de reforma de estructuras comerciales.

— Real Decreto 2-XI-1983, núm. 3411/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de medio ambiente.

— Real Decreto 9-XI-1983, núm. 3510/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar.

— Real Decreto 23-XI-1983, núm. 3196/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de cultura.

— Real Decreto 23-XI-1983, núm. 3342/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de la mujer.

En este panorama y orden cronológico establecido, donde se da noticia de los RR.DD. de traspaso o de valoración del coste de los servicios

traspasados, irrumpe una importante circunstancia que afecta a las Comunidades Autónomas, y en particular a la valenciana, sobre el tema examinado de transferencias. Se trata de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC.AA., donde se preveía entre los recursos de aquéllas los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.

En relación con esta materia se dicta una Ley estatal (Jefatura del Estado) sobre «Alcance y condiciones de la cesión de Tributos del Estado», Ley 37/1983, de 28 de diciembre («BOE» del 29), que especifica el alcance y condiciones de la cesión de Tributos a la Generalidad Valenciana, a los que se refiere el artículo 52 de su Estatuto de Autonomía, y son los establecidos en la Ley General Reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

La vigencia de esta Ley es a partir del año 1984 (1 de enero, según el 2.1. de la Ley 37/1983).

— Real Decreto de 28-XII-1983, núm. 3552/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de trabajo.

— Real Decreto de 28-XII-1983, núm. 3552/83. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de tiempo libre.

— Real Decreto de 28-XII-1983, núm. 3578/83. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de investigación agraria.

— Real Decreto de 25-I-1984, núm. 438/84. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de intervención de precios.

— Real Decreto de 8-II-1984, núm. 544/84. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura y enseñanzas profesionales náutico-pesqueras.

— Real Decreto de 8-II-1984, núm. 668/84. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de mediación, arbitraje y conciliación.

— Real Decreto de 8-II-1984, núm. 2365/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza.

— Real Decreto de 29-II-1984, núm. 1081/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de menores.

— Real Decreto de 26-III-1984, núm. 955/84. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de agricultura y ganadería.

— Real Decreto de 28-III-1984, núm. 1045/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de pequeña y mediana empresa industrial.

— Real Decreto de 11-IV-1984, núm. 962/84. Entrada en vigor de la cesión de tributos del Estado.

— Real Decreto de 11-IV-1984, núm. 1047/84. Ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados en materia de industria, energía y minas y valoración definitiva de su coste efectivo.

— Real Decreto de 27-VI-1984, núm. 1294/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de turismo.

— Real Decreto de 18-VII-1984, núm. 1720/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de edificación y vivienda.

— Real Decreto de 18-VII-1984, núm. 1754/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado correspondientes a competencias asumidas en relación con los tributos cedidos, asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención.

— Real Decreto de 1-VIII-1984, núm. 1627/84. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de carreteras.

— Real Decreto de 10-X-1984, núm. 2103/84. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de sanidad.

— Real Decreto de 10-X-1984, núm. 2135/84. Ampliación y adaptación del traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Servicios y Asistencia Sociales.

— Real Decreto de 23-I-1985, núm. 262/1985. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de expedientes de regulación de empleo.

— Real Decreto de 23-I-1985, núm. 264/1985. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materias encomendadas al Instituto de Servicios Sociales.

— Real Decreto de 23-I-1985. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

— Real Decreto de 23-I-1985, núm. 305/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de fundaciones benéficas y laborales.

— Real Decreto de 25-IV-1985, núm. 665/85. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

— Real Decreto de 18-V-1985, núm. 775/85. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de Urbanismo.

— Real Decreto de 25-V-1985, núm. 1038/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de casinos y juegos.

— Real Decreto de 25-V-1985, núm. 1039/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Asociaciones.

— Real Decreto de 25-V-1985, núm. 1040/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de espectáculos públicos.

— Real Decreto de 5-VI-1985, núm. 1055/85. Ampliación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de Protección de Menores.

— Real Decreto de 5-VI-1985, núm. 1101/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal.

— Real Decreto de 19-VI-1985, núm. 1126/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de medios de Comunicación Social.

— Real Decreto de 17-VIII-1985, núm. 1294/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal.

— Real Decreto de 17-VII-1985, núm. 1329/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de semillas y plantas de vivero.

— Real Decreto de 11-IX-1985, núm. 1794/85. Ampliación del traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de reforma y desarrollo agrario y valoración definitiva de su coste efectivo.

— Real Decreto de 11-IX-1985, núm. 1871/85. Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de abastecimientos de agua, saneamiento y encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos en zonas urbanas.

— Real Decreto de 9-X-1985, núm. 1986/85. Valoración definitiva del coste efectivo y ampliación y adaptación de medios personales y presupuestarios adscritos a los servicios traspasados en materia de puertos.

— Real Decreto de 9-X-1985, núm. 2337/85. Ampliación y adaptación del traspaso de funciones y servicios del organismo autónomo Administración Institucional de la Sanidad Nacional y valoración definitiva de su coste efectivo.

— Real Decreto de 10-XI-1985, núm. 2633/85. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Universidades.

— Real Decreto de 13 de junio de 1986, núm. 1496/86. Traspaso de los servicios ferroviarios explotados por Ferrocarriles de Vía Estrecha del Estado (FEVE).

El prolijo listado anterior, que abarca desde agosto de 1982 a junio de 1986, es una muestra representativa y significativa de lo sucedido en la Comunidad Valenciana en torno a traspaso de funciones y servicios, a ampliación y adaptaciones de los traspasos, a la valoración definitiva del coste y medios presupuestarios adscritos a los servicios transferidos en las más diversas materias, a la convalidación de traspasos anteriores al Estatuto de Autonomía valenciano, al alcance y condiciones de determinadas cesiones del Estado y, en general, a la concreción de traspasos y transferencias, realizadas a partir de la norma estatutaria y la Ley de transferencias de facultades del Estado a la Comunidad Valenciana, la LOTRAVA.

### 3. RECAPITULACIONES

La brevedad impuesta al principio de alguna manera se ha superado; por eso, a modo de reflexión o consideración, se van a hacer unas recapitulaciones, pues hablar de conclusiones parece pretencioso en temas

tan sutiles, sensibles, transidos de particularidad y coyuntura, a veces con una carga política evidente, con el sobreañadido de la ausencia de apoyo doctrinal o criterio jurisprudencial constitucional.

1. Las transferencias de competencias de titularidad estatal a dos Comunidades Autónomas, Canarias y Valencia, realizadas por dos Leyes Orgánicas, Leyes 11 y 12/1982, respectivamente, asimila a estas Comunidades canaria y valenciana a las otras cuatro de techo autonómico y nivel superior, de primer grado, vía el artículo 151 de la Constitución, a pesar de su proceso estatutario autonómico, que fue del artículo 143 de la Constitución, es decir, de competencias y atribuciones, en un principio, no plenas, sino de segundo grado.

2. Ausencia de comentario doctrinal sobre ambas leyes, conocidas en el mundo y lenguaje profesional con las siglas LOTRACA (Canarias) y LOTRAVA (Valencia), aunque, naturalmente, existen observaciones, alusiones y referencias incidentales a las mismas.

3. Identidad en el contenido, redacción, texto literal en ambas disposiciones legales. Diferencias evidentes en cuanto a estructura, justificación, plazo en relación con el Estatuto respectivo, etc., del siguiente tenor:

3.1. LOTRACA: justificación estatutaria; se transfieren determinadas materias contenidas en el Estatuto de Autonomía canario de titularidad estatal. LOTRAVA: justificación de acuerdo con el artículo 152.2 de la Constitución, con error evidente no denunciado, pues es el artículo 150.2.

3.2. LOTRACA: para hacer efectivos los traspasos se utiliza el procedimiento de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía canario —art. 1.º, a), *in fine*—. LOTRAVA: para realizar la misma tarea se sigue el procedimiento de la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía valenciano —art. 1.º, 1, a), *in fine*—. La primera disposición alude principalmente a la Comisión Mixta paritaria y las transferencias por bloques, pero nada o poco tiene que ver con el texto de la Ley Orgánica de traspaso. La relativa a Valencia es reproducción fiel y literal de la disposición transitoria segunda, que se convierte en LOTRAVA, mientras que la Comisión Mixta paritaria se regula en la disposición transitoria cuarta.

3.3. La estructura de ambas Leyes es distinta: la de Canarias es del mismo día de su Estatuto; la de Valencia han pasado casi dos meses; la canaria es numéricamente anterior (las 11 y 12, respectivamente); la LOTRACA tiene un artículo de vigencia (art. 3.º); la LOTRAVA, no. Por coitejo se evidencian no sólo similitudes, sino transcripciones literales y reproducciones en ambas Leyes.

4. Inexplicable el evento normativo legal LOTRACA: sólo un título de referencia para adquirir un nivel competencial de techo máximo. Se dice doctrinalmente asimilación por ley especial, pero luego no hay alusiones ni referencias ni comentarios. Como ocurre con la LOTRAVA,

quizá con mayor énfasis, pues se continúa hablando del régimen transitorio, ya sin virtualidad, pues *in totum* la disposición transitoria segunda es gran parte del texto de la Ley, lo cual hace innecesario ya referirse al Estatuto de Autonomía valenciano en este aspecto. Se ha producido, como se ha dicho en la doctrina por GARCÍA-TREVIJANO FOS, un cambio de voltaje, por potenciación, y se ha dimensionado en más, con un plus, el régimen transitorio, convirtiéndose en definitivo. Paradójicamente, los Decretos de traspasos no aluden a la LOTRAVA y sí al Estatuto.

5. Distinto talante en cuanto a filosofía en ambas Leyes Orgánicas. La LOTRACA tiene una referencia expresa a estándares jurídicos a los que hemos hecho referencia (naturaleza, imperativo, exigencia, etc.); la LOTRAVA es más precisa: las materias incluidas en el Estatuto que excedan del artículo 148 de la Constitución.

6. No se habla de competencias, como no sea en el título de ambas Leyes. Por cierto, Aranzadi, en Repertorio de Legislación año 1982 (número marginal 2171), en relación a Canarias, habla de «transferencia de competencias», y en su versión de legislación de las Comunidades Autónomas 1982 (núm. marginal 937) dice «transferencias complementarias». El «Boletín Oficial del Estado» (16 de agosto de 1982, núm. 195), en el índice (pág. 22029), se titula, tanto en Canarias como en Valencia, Transferencia de competencias, para más tarde (pág. 22053, marginal 20822, para Canarias, y pág. 22054, marginal 20823, para Valencia), en la reproducción oficial del texto, en el caso canario, llamarlas «transferencias complementarias» y, en el supuesto valenciano, «transferencias de competencias». Cuestión aparentemente baladí, pero no tal, a nuestro entender.

Lo evidente es, al analizar el contenido, que no hay alusión a la expresión competencias, sino a facultades, a potestad legislativa, y sí se habla de competencia de los Tribunales. El haber escogido la expresión de facultades para la ejecución y potestades para la legislación es habitual, aunque menos significativo que la comúnmente aceptada de competencias, pues el término facultad o potestad puede dar lugar a diversas interpretaciones; pero parece intencional por parte del legislador, como ocurre con la denominación de traspaso, Decretos concretos de traspaso, por transferencia, aunque también se utiliza en los textos legales de referencia el término en ambas versiones.

7. Finalmente, para no reiterar y repetir, téngase por dicho aquí en remisión cuantas cuestiones se han suscitado e intentado dilucidar antes.

Carlos CARRASCO CANALS  
 Profesor Titular de Derecho Administrativo  
 y Ciencia de la Administración.  
 Universidad Complutense