

LOS REALES DECRETOS DE TRASPASOS. EVOLUCION Y PROBLEMÁTICA ACTUAL

Joaquín Tornos Más

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

SUMARIO: I.FUNCIONALIDAD DE LOS REALES DECRETOS DE TRASPASOS. II.LA DETERMINACION DE LOS MEDIOS A TRASPASAR.LAS COMISIONES MIXTAS DE TRASPASOS. III. REALES DECRETOS DE TRASPASOS Y DELIMITACION COMPETENCIAL. IV. FUERZA Y DEBILIDAD DE LOS ACUERDOS DE LAS COMISIONES MIXTAS. V. CONTENIDO DE LOS REALES DECRETOS DE TRASPASOS. VI. CONCLUSIONES.

I. FUNCIONALIDAD DE LOS REALES DECRETOS DE TRASPASOS

El mecanismo de los Reales Decretos de traspasos responde al proceso de descentralización inherente al modelo autonómico diseñado en la Constitución.

La redistribución de competencias se realiza a nivel formal en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Son estas normas las encargadas de asignar al Estado y a las Comunidades Autónomas las competencias, delimitadas en razón de tres elementos fundamentales, la materia, la función y el territorio.

Asumida la competencia a nivel estatutario, la Comunidad Autónoma podría iniciar su ejercicio, ya fuera a través de actos normativos o de actos ejecutivos.

Este ejercicio requiere, sin embargo, de unos medios materiales, personales y financieros. Teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas se crean en el seno de un Estado que posee una

Administración central y periférica que ya está prestando los servicios que asumen las nuevas Comunidades Autónomas, debe formarse un mecanismo para traspasar a estas nuevas Comunidades Autónomas el conjunto de medios personales, materiales y financieros, dependientes de la Administración estatal, que ahora deben ponerse a disposición de las Comunidades Autónomas para que puedan prestar los servicios propios de sus nuevas competencias.

Los Reales Decretos de traspasos se vinculan de este modo de forma primordial al ejercicio de actividades prestacionales por parte de la nueva Administración autonómica. Para el ejercicio de funciones de simple ordenación basta con aprobar una norma e imponer su cumplimiento, pero para prestar un servicio, por ejemplo el de asistencia sanitaria, se requieren hospitales, personal y recursos económicos. El ejercicio de la competencia queda así condicionado por la vía de hecho a la disposición de estos medios que debe proveer el Real Decreto de traspasos. El principio de continuidad en la prestación de los servicios exige que se proceda a este traspaso, sin que se condicione la actividad autonómica a la creación de una nueva Administración y a la tenencia de los medios materiales precisos.

El traspaso de medios se justifica también por una razón de eficacia y racionalidad en el funcionamiento de las Administraciones. La existencia de medios materiales, personales y financieros dependientes de la Administración estatal se justifican por la titularidad de la competencia a favor del Estado, de modo que si la competencia pasa a ser titularidad de una Comunidad Autónoma los medios que antes estaban a disposición del Estado deben ponerse a disposición de la Comunidad Autónoma. El principio de eficacia exige evitar que queden medios materiales o personales a disposición de una Administración que ha dejado de prestar el servicio al cuál estos medios estaban adscritos.

Una tercera razón justifica el traspaso de medios, en este caso básicamente de medios financieros. Si la Comunidad Autónoma asume una función que antes el Estado no prestaba en su territorio, la Administración estatal no deberá desprenderse de medios materiales o personales antes existentes en la Comunidad Autónoma. Pero la Comunidad Autónoma si que precisará de medios financieros para su puesta en marcha. No se trata en este caso de adscribir a la Comunidad Autónoma los medios personales o materiales que

anteriormente utilizaba el Estado para prestar el mismo servicio, pues estamos ante un servicio de nueva creación en la Comunidad Autónoma. Pero si que debe dotarse financieramente a la Comunidad Autónoma que pasa a prestar este servicio.

II. LA DETERMINACION DE LOS MEDIOS A TRASPASAR. LAS COMISIONES MIXTAS DE TRASPASOS.

En la etapa preautonómica ya se pusieron en marcha procesos de traspaso, entonces de competencias y de medios materiales, personales y financieros, a través de Comisiones mixtas, siguiendo el modelo de la Segunda República.

La Constitución de 1978, por su parte, dispuso que correspondía al Estatuto la regulación de las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias asumidas (art. 147,2.d).

Esta doble circunstancia motivó que los Estatutos de Autonomía establecieran que se asumían como definitivos los servicios traspasados en la etapa preautonómica disposiciones (transitorias de los Estatutos), y que se regulara el funcionamiento de las Comisiones mixtas, como órganos paritarios entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Se remitía el proceso de traspasos a las decisiones de diecisiete órganos paritarios de negociación.

El sistema adoptado fue criticado por la Comisión de Expertos, la cual en su conocido Informe expuso que “pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado en otro basado en poderosas Autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe del pacto o negociación en los que se actúa sin una visión precisa del conjunto, y sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de la que, por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado esperar el éxito”.

A la dura crítica se acompañó un intento de racionalización a través del contenido del Proyecto de LOAPA, cuyos artículos 22 a 28 trataron de imponer un modelo unitario de proceso de traspasos. La solución fue rechazada por la doctrina del Tribunal Constitucio-

nal, el cual recordó que la materia en cuestión estaba reservada constitucionalmente al Estatuto de Autonomía. Concretamente la STC 76/1985 de 5 de agosto FJ 28 señaló que “ el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el bloque de la constitucionalidad como un proceso uniforme sino, más bien, como el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. La remisión estatutaria contenida en el artículo 147,2 de la Constitución dejó abierta la posibilidad de que los traspasos se realizasen en momentos distintos, bajo técnicas distintas y que condujesen a distintos resultados materiales; y esta posibilidad de diferenciación se proyectó hacia los niveles inferiores de la normación al atribuir los Estatutos la ejecución de los traspasos a Comisiones mixtas paritarias y dotarlas de facultades para regular su propia actividad. Existe pues una reserva competencial a favor de las Comisiones mixtas para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas”.

La doctrina del Tribunal Constitucional es concluyente. No puede racionalizarse el sistema desde una ley estatal armonizadora, lo que llevó a declarar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la LOAPA relativos al proceso de traspasos, si bien se mantuvieron los artículos relativos a mandatos referidos al Gobierno o que afectaban a cuestiones formales, artículos 16 a 21 de la vigente ley del Proceso Autonómico 12/1983 de 14 de octubre.

El desarrollo de las previsiones estatutarias va a dar lugar a la aparición de las diferentes Comisiones Mixtas, como momento inicial de un proceso que culminará con la publicación por el Gobierno de los Reales Decretos de traspasos. En definitiva, pues, el proceso en su conjunto se compone de las siguientes fases:

En primer lugar la Comisión Mixta prevista en el Estatuto de Autonomía establece las normas adecuadas para su funcionamiento. Estas normas aceptadas por el Pleno, son publicadas por el Gobierno a través del correspondiente Real Decreto. Se reconoce, pues, la autoorganización de cada Comisión Mixta para el desempeño de su cometido.

En segundo lugar, debe atenderse al funcionamiento de estas Comisiones Mixtas y al procedimiento para la adopción de sus acuerdos. La realidad es que los diferentes Reales Decretos de creación de las Comisiones establecen una regulación muy semejante,

variando tan sólo en cuanto a la existencia o no de Comisiones Sectoriales, a la previsión o no de Ponencias y al contenido de los Acuerdos.

Como rasgos generales puede destacarse que las Comisiones no funcionan como órgano colegiado, sino en régimen de paridad, por consenso entre las dos partes, las cuales actúan, respectivamente, como representantes del Gobierno central y del Gobierno autonómico. Alcanzado el acuerdo la propuesta a elevar al Gobierno se entiende formalizada cuando den su conformidad expresa a los Acuerdos el Presidente (Ministerio de Administración Territorial) y el Vicepresidente (representante designado como tal por la CA). No hay previstos mecanismos para solventar la falta de acuerdo, por lo que obligatoriamente deberá llegarse al consenso entre ambas partes, a diferencia de lo que se estableció, por ejemplo, en el período republicano para el caso de Cataluña, pues el acuerdo se lograba con los 2/3 de la Comisión reconociéndose al Presidente de las Cortes de la República el poder dirimir el conflicto.

En tercer lugar, hay que atender a la naturaleza jurídica y contenido de los Acuerdos. Los Reales Decretos de creación de las Comisiones, así como la Ley del Proceso Autonómico (art. 16 a 19), establecen el contenido obligatorio y las reglas formales básicas a que deben ajustarse tales Acuerdos. De conformidad con los criterios del *Informe de la Comisión de Expertos* se añadieron ya, a partir del Real Decreto relativo a la Comisión Mixta gallega, unas mayores precisiones en torno al contenido de los Acuerdos, con el objetivo de precisar mejor las funciones que pasaban a ser ejercidas por la CA, y cuáles se gestionaban en régimen de compartición.

Por último el Acuerdo de la Comisión Mixta será publicado por el Gobierno a través del correspondiente Real Decreto, en el que se establecerá la fecha de su entrada en vigor y se recogerá el acuerdo de la Comisión. De acuerdo con el artículo 16, a de la LPAUT, y con el objetivo de armonizar el proceso de traspasos con la reforma de la Administración del Estado, se ha establecido que los traspasos de una misma materia deberán prever fechas de entrada en vigor homogéneas, “con anterioridad a las cuales la Administración del Estado deberá disponer la oportuna reforma de su propia estructura administrativa”.

En el caso de La Rioja la disposición transitoria octava de su Estatuto de Autonomía regula las bases para el traspaso de servi-

cios, y el RD 1225/1983 de 16 de marzo establece las normas para el traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de transferencias.

El RD 1225/1983 establece el carácter paritario de la Comisión Mixta (artículo 2), señalando que los acuerdos se adoptaran por consenso de las dos representaciones (artículo 5). Se hace referencia en el artículo 6 a las Comisiones Sectoriales de ámbito nacional como órgano de asistencia para “preparar los traspasos y verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea”, determinando el artículo 7 el contenido mínimo de los acuerdos de traspaso.

III. REALES DECRETOS DE TRASPASOS Y DELIMITACION COMPETENCIAL.

Como ya se ha apuntado, en la etapa preestatutaria los Reales Decretos de traspasos cumplían con la doble función de asignar las competencias a los entes preautonómicos y proceder a la transferencia de medios materiales, personales y financieros.

La situación cambia radicalmente con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, pues a éstos corresponde la asunción competencial. Los Reales Decretos de traspasos dejan de delimitar competencias y se quedan reducidos a realizar la traducción administrativa de medios que conlleva la competencia asumida.

Este cambio de perspectiva ha sido reiterado por la doctrina del Tribunal Constitucional, de la que es un buen ejemplo la STC 329/1994, en la que se afirma que “no es ocioso recordar, por lo que ahora interesa, que este Real Decreto es anterior a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Galicia, siendo así que en el régimen preautonómico los Decretos de transferencia atribuían esta competencia, a diferencia de lo que ocurre con las transferencias post-estatutarias, según las cuales tan sólo se traspasan los medios e instrumentos para el ejercicio de las mismas”.

Ya el propio Tribunal en su Sentencia 76/1983 de 5 de agosto insistió en el dato de que los Reales decretos de traspasos no pueden proceder a delimitar competencias, al señalar que “dado el contexto en que dicho precepto se halla inserto, no puede considerársele una norma atributiva de competencias, sino un precepto de carácter formal que se limita a exigir que los resultados de la delimita-

ción competencial, realizada de acuerdo con las mencionadas previsiones (constitucionales y estatutarias) se recojan en los Reales Decretos” (se refería al actual artículo 18,1 de la LPaut).

Afirmación, pues, rotunda, según la cual tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía los Reales Decretos de traspasos no cumplen con una función de atribución competencial, limitándose a concretar los medios vinculados a la función asumida estatutariamente.

Sin negar esta afirmación otras Sentencias han venido a matizar este criterio, señalando que los Reales Decretos de traspasos si pueden ser un mecanismo útil para interpretar el contenido de la norma estatutaria. Así, en la STC 153/1989 de 5 de octubre se estableció que “ cierto es que las competencias derivan de la Constitución, de los Estatutos y, eventualmente, de otras normas integrantes del llamado bloque de la Constitucionalidad, pero también lo es que los Decretos de transferencia se les considera como un válido criterio interpretativo, útil para determinar el alcance de la competencia”.

La difícil precisión del ámbito material de una competencia puede aconsejar en ocasiones que se acuda al Real Decreto de traspaso para precisar el alcance de la misma. El carácter paccionado de esta norma legítima esta función interpretativa, pues de hecho Estado y Comunidad Autónoma pactan el sentido de una norma que vincula a ambas partes. No se determina el título competencial, pero se acuerda su contenido, se fija cuál es el exacto valor de lo expresado sintéticamente en la norma mediante la cual se asume la competencia.

Un ejemplo puede ilustrar lo que, por lo demás, es una práctica habitual. El Real Decreto 944/1995 de 9 de junio contiene el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo. El Real Decreto contiene la relación de medios materiales, personal funcionario y laboral traspasado y el cálculo del coste efectivo de la transferencia. Pero además, en su Anexo B, tras la enumeración de las normas que dan cobertura al traspaso en el Anexo A, se precisan las funciones que asume la Comunidad Autónoma, con lo que de hecho se está interpretando el alcance del título competencial. Así, se afirma que la

Comunidad Autónoma asume las funciones relacionadas con la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo, mientras seguirán en manos estatales las funciones de estadística para fines estatales, desarrollándose coordinadamente otro conjunto de funciones, las del número tres del Anexo B.

Como se puede constatar el Real Decreto no es título competencial, pues la competencia se encuentra en la Constitución y Estatuto, pero si que interpreta la competencia autonómica y delimita su exacto contenido. Se lleva a cabo la función interpretativa que ha sido reconocida como válida por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Un caso singular es el relativo a la competencia en materia de denominaciones de origen, pues la asunción competencial estatutaria se lleva a cabo utilizando la fórmula de asumir la competencia exclusiva de “ las denominaciones de origen en colaboración con el Estado” (artículo 8, uno 7 del Estatuto de Autonomía de La Rioja). ¿Qué alcance tiene la colaboración a que se refiere el Estatuto?. Ciertamente surge aquí un problema interpretativo. Pues bien , el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que el alcance de esta función de colaboración pueda ser precisado en los Reales Decretos de traspasos. Así lo ha establecido en sus Sentencias 11/1986, FJ 3 y 112/1995 FJ 3. Concretamente en esta última se establece que “ante la ausencia de normas expresas en el bloque de constitucionalidad acerca de cómo debía entenderse la colaboración, la necesaria concreción de los medios y límites de la cooperación específica se encuentra en el RD 471/1981 de 27 de febrero de traspasos de servicios en la materia”. El texto de la norma de traspasos pasa a ejercer la función de fijar el exacto contenido de la función de colaboración a que se refiere el texto estatutario.

Un régimen diverso poseen los Reales Decretos de traspasos vinculados a competencias recibidas a través de una ley del artículo 150,2. En este caso el Real Decreto de traspasos puede incluir otras precisiones, como las concernientes a mecanismos de control sobre la actividad de la Comunidad Autónoma. Pero ello es posible por tratarse de competencias no propias (en este sentido, el artículo 2,2 de la LOTRACA).

IV. FUERZA Y DEBILIDAD DE LOS ACUERDOS DE LAS COMISIONES MIXTAS

El acuerdo formalizado en el Real Decreto de traspasos se convierte en una norma que se impone a las partes que han participado en su elaboración. Estado y Comunidad Autónoma deben respetar su contenido, y proceder a actuar el mandato que se contiene en esta disposición.

Una vez aprobado el Real Decreto de traspasos deben adoptarse las medidas necesarias para traspasar los medios materiales, financieros y personales, de modo que la Comunidad Autónoma pueda ejecutar la competencia asumida estatutariamente, al disponer de los medios necesarios que antes estaban a disposición del Estado.

El propio texto de la Ley del Proceso Autonómico resalta este carácter de norma vinculante, que ordena el proceso de sustitución de la Administración estatal por la Administración autonómica. Así, en el artículo 17 se establece que los Reales Decretos de traspasos de servicios establecerán la fecha de su entrada en vigor. La norma determina en qué momento se debe activar el proceso de traspaso de medios, y en qué momento puede concluirse que la competencia deja de ser responsabilidad del Estado para pasar a ser responsabilidad de la Comunidad Autónoma. Cuando se trata de actividades no prestacionales, sino de ordenación, es necesario conocer, por ejemplo, en qué momento la autorización debe ser otorgada por la Comunidad Autónoma en lugar de por el Estado.

Los problemas no suelen encontrarse, sin embargo, en la aplicación de los Reales Decretos. En todo caso, si surgen estos problemas, se aplicará la teoría general de la validez y eficacia de las normas, concretamente de los Reglamentos.

Los problemas se sitúan en una fase previa a la de la aprobación del Real Decreto de traspasos, concretamente en el momento en el que debe formularse la propuesta de la Comisión mixta y elevarse al Gobierno para su formalización. En este momento puede suceder que no se llegue a un acuerdo, pero también puede ocurrir que el Gobierno no formalice el acuerdo que se le entrega para su conversión en Real Decreto.

En relación con esta última cuestión la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido con claridad que las propuestas son vinculantes para el Gobierno. Como se dijo en la STC 76/1983 de 5 de agosto, “ las propuestas de las Comisiones mixtas son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido”. La formalización del acuerdo de una Comisión Mixta en un Real Decreto es un acto debido del Gobierno, y su inactividad o su actividad modificando el texto del acuerdo entiendo que podría llevarse ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, en solicitud de un Sentencia en la que se condenara al Gobierno a dictar el Real Decreto, respetando los términos exactos del acuerdo de la Comisión mixta. Estamos ante un acto del Gobierno susceptible de fiscalización jurisdiccional al ser un acto sometido a una regulación previa.

En cualquier caso, la práctica nos enseña que los problemas no se han planteado en este momento. El Gobierno ha dado forma a los acuerdos que se le han tramitado.

La situación conflictiva se ha dado en el momento de llegar a un acuerdo. Cualquiera de las partes puede bloquear dicho acuerdo, y con ello el traspaso de los medios para dar contenido efectivo a la competencia. El marco normativo de los Reales Decretos de traspasos no ofrece un mecanismo para solventar esta situación de bloqueo. Sólo puede avanzarse si las partes acuerdan el contenido del traspaso.

Esta posibilidad es especialmente gravosa para las Comunidades Autónomas, pues mientras no se llegue a un acuerdo los medios se mantendrán en manos del Estado, el cual de hecho seguirá ejercitando unas funciones que corresponden a la competencia de la Comunidad Autónoma.

Es el Estado el que puede tener mayor interés en no llegar a un acuerdo, pues la situación de interinidad le favorece. Y así ha ocurrido, pues el conflicto se ha planteado ante la falta de interés del Estado por llegar a un acuerdo de traspaso. El Gobierno no se niega a formalizar un acuerdo, lo que hace es impedir en el momento anterior que el acuerdo se produzca (claro que siempre podrá aducir el Gobierno del Estado que si no se llega a un acuerdo es por la postura de la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión, que hace imposible el llegar al acuerdo).

El problema concreto lo planteó la Comunidad Autónoma de Galicia en relación a los traspasos vinculados a diversas competencias asumidas estatutariamente (Sanidad, Cámaras Agrarias, Investigación Oceanográfica y Paradores de Turismo). Al no llegarse a un acuerdo en el seno de la Comisión, lo que bloqueaba todo el proceso ulterior de traspasos de medios, la Comunidad Autónoma formalizó su demanda de acuerdo a través del ejercicio del derecho de petición del artículo 94 de la vieja ley de Procedimiento de 1958. El silencio de la Administración estatal impedía asumir los medios necesarios para ejercer las competencias y comportaba que el Estado siguiera prestando los servicios por el principio de continuidad en su prestación.

En esta situación de impase la Comunidad Autónoma planteó ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia tratando de forzar una solución.

El Tribunal Constitucional resolvió el Conflicto planteado mediante sus Sentencias 155, 178, 179, 193 y 200 de 1990 con el argumento formal de que no existía un verdadero conflicto de competencia, con lo que tampoco por esta vía se logró desbloquear el problema.

La respuesta dada por el Tribunal Constitucional puede calificarse de formalmente correcta, si bien tal vez podría haberse aprovechado la ocasión para dar alguna respuesta a las cuestiones planteadas.

La solución es correcta en la medida en que ciertamente no existe un Conflicto de competencia tal y como se define en la ley del Tribunal y en la jurisprudencia del propio Tribunal. La omisión de actuación por parte de la Administración del Estado no tiene encaje en un conflicto positivo de competencia, el cual presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente que la plantea.

Pero esta solución al conflicto no deja de ser muy formal, pues lo cierto es que la omisión plantea de hecho una invasión de la esfera competencial autonómica. La Administración estatal mantiene los medios y sigue actuando en un ámbito competencial que la Comunidad Autónoma reclama para sí. Por ello, el Tribunal podría haber aprovechado la ocasión para pronunciarse sobre la titularidad de la competencia afectada por la falta de traspaso de medios, y en

caso de haber declarado que correspondía la competencia a la Comunidad Autónoma haber instado a que se llegara a un acuerdo sobre los medios a traspasar. Al menos de este modo se hubiera evitado la discusión sobre la titularidad de la competencia que podía servir de excusa para no adoptar un acuerdo sobre los medios a traspasar. Ciertamente no se resolvería la cuestión de fondo, la inactividad de una parte para llegar a un acuerdo, pero se sentarían las bases para dicho acuerdo al indicar la necesidad del mismo al reconocer el derecho de la Comunidad Autónoma a recibir los medios vinculados a una competencia propia.

La conclusión final a la que cabe llegar es que la falta de un mecanismo de cierre del proceso de adopción de los acuerdos de las Comisiones mixtas ha dejado sin sentido la previsión estatutaria de que las Comisiones mixtas fijarían un calendario sobre los plazos para el traspaso de cada servicio, fijando incluso una fecha final en la que debería haberse producido el traspaso completo de medios. Transcurridos ya muchos años desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la constitución de las Comisiones mixtas se siguen negociando traspasos, se sigue buscando el acuerdo para concretar los medios materiales, personales y financieros que deben traspasarse, sin que se vislumbre una fecha cercana en la que pueda decirse que el proceso ha finalizado.

El proceso sigue abierto, y no sólo porque se pueden ir reformando los Estatutos y asumiendo las Comunidades Autónomas nuevas competencias, momento en el que se pone en marcha un nuevo ciclo de traspasos (caso de la reciente reforma estatutaria), sino porque no existen acuerdos en el seno de las diversas Comisiones mixtas sobre el contenido de competencias asumidas hace ya muchos años con la primera redacción de los Estatutos de Autonomía.

V. CONTENIDO DE LOS REALES DECRETOS DE TRASPASOS

Como hemos venido repitiendo los Reales Decretos de traspasos tienen como misión concretar los medios materiales, financieros y personales vinculados a la competencia autonómica, medios que en buena medida estaban en posesión del Estado y debían ponerse a disposición de la Comunidad Autónoma.

El Real Decreto de traspasos identifica estos medios y se convierte en el instrumento jurídico que determina el momento temporal en el que se produce este cambio de titularidad de medios materiales y personales, determinando también el momento a partir del cuál la Comunidad Autónoma puede exigir el traspaso de los medios financieros.

Tres son, por tanto, los contenidos de los Reales Decretos de traspasos, los cuales plantean una serie de problemas de índole general que han sido abordados en la normativa general reguladora de estos Reales Decretos. Normativa que podríamos decir que ha resuelto las cuestiones relativas a los traspasos de medios materiales y personales, sin solucionar de forma definitiva la compleja cuestión de los traspasos de medios financieros.

En relación al traspaso de medios materiales los problemas jurídicos afectaban al cambio de titularidad del bien material o de la relación jurídica preexistente, de forma singular el cambio de titularidad de bienes inmuebles que se traspasaban o de relaciones concesionales o arrendaticias. La no previsión de un marco general podría haber tenido consecuencias en orden a cuestiones fiscales, registrales o de subrogación en la sucesión de relaciones jurídicas preexistentes.

Por estas razones ya en los Estatutos de Autonomía se introdujeron una serie de previsiones sobre estas cuestiones. En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Estatuto de Autonomía dispuso en su disposición transitoria octava, número seis, que “ será título suficiente para la inscripción en el Registro de la propiedad del traspaso de bienes inmuebles y derechos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja la certificación de la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados”. Referencia que otros Estatutos completaban con el tratamiento específico de los contratos de arrendamiento, señalando que “ el cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de locales para oficinas públicas de los servicios que se transfieran no dará derecho al arrendador a extinguir o renovar el contrato”.

Estas referencias se completan con lo dispuesto en la Ley del Proceso Autonómico. El artículo 18,e) recuerda que en el Real Decreto de traspasos se deberán identificar en un “inventario detallado los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se transfieren, con especificación de los datos que per-

mitan la correcta identificación de los bienes inmuebles”. Más adelante establece el artículo 20,2 que “ la entrega de bienes, derechos y obligaciones y documentación deberá formalizarse mediante la correspondiente acta de entrega y recepción conforme a la normativa estatal correspondiente”. Por último, el artículo 21 se refiere a los contratos y concesiones afectados por el traspaso y los problemas de subrogación, así como a la temática propia de la inscripción registral de los bienes inmuebles.

Este marco normativo ha permitido dar solución a las cuestiones más importantes vinculadas al traspaso de medios materiales.

Los problemas vinculados al traspaso de medios personales eran de mucha mayor entidad, pues estaba en juego no una mera puesta a disposición de medios materiales, sino el cambio en la relación orgánica y de servicio de un funcionario o de personal laboral, con sus derechos adquiridos y sus expectativas. El problema requería una solución jurídica a la vez eficaz y realista, pues debía evitarse que quedaran a disposición de la Administración del Estado personal sin cometidos y , al mismo tiempo, que el personal transferido se integrara sin excesivos problemas en la nueva Administración autonómica.

No procede examinar aquí la compleja regulación de esta temática, que tuvo especial importancia en el primer momento de constitución de las Comunidades Autónomas, y que en la actualidad puede decirse que tiene un marco normativo adecuado a las exigencias antes señaladas. También en este caso las soluciones iniciales, adoptadas para solucionar los problemas concretos que iban surgiendo, tienen un marco de referencia general en la Ley del Proceso Autonómico, que dedica sus artículos 24 a 31 al tratamiento de esta problemática.

Por último, la cuestión relativa al traspaso de medios financieros es la que sin duda plantea aún hoy mayores problemas, al estar vinculada a un tema más general no resuelto, el de la financiación de las Comunidades Autónomas.

El tratamiento normativo de esta cuestión es relativamente simple, de acuerdo con la propia finalidad de los Reales Decretos en este punto. A las Comisiones Mixtas se les encomendó el cálculo del coste efectivo de cada servicio traspasado, de forma que se pudiera acometer rápidamente este proceso de traspasos, garanti-

zando el mantenimiento de los servicios. Con este objetivo se parte de la idea de la existencia de un "coste efectivo" del servicio, que debe calcularse en relación a los nuevos cometidos que asume la Comunidad Autónoma. El coste efectivo, según establece el artículo 19 de la Ley del Proceso Autonómico estará formado " para cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión".

La misma Ley del Proceso Autonómico precisa en el mismo artículo 19, apartado segundo, el método de cálculo del coste efectivo, remitiéndose a estos efectos a la LOFCA, y garantiza que el citado método será igual para todas las Comunidades Autónomas.

Los problemas se han planteado en el momento de concretar los criterios para el cálculo de este coste efectivo, en particular el cálculo del coste de los gastos de inversión. La asunción de competencias cuyo ejercicio ha reclamado de inmediato unos nuevos gastos de inversión para mantener la calidad del servicio (las razones de esta necesidad de nuevos gastos de inversión pueden ser variadas, desde la "descapitalización" del servicio traspasado hasta el surgimiento de nuevas necesidades o incremento de usuarios), ha llevado al déficit inmediato de la Comunidad Autónoma, que ha debido recurrir al endeudamiento para poder prestar los servicios asumidos. La no resolución definitiva del sistema de financiación, ha hecho de este tema un problema crónico.

Recientemente se ha publicado (BOE de 13 de diciembre de 1995) el Acuerdo 1/1995 de 15 de marzo de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, y concretamente del coste efectivo en los términos generales establecidos en la disposición transitoria primera de la LOFCA. Se mantiene el esquema anterior tratando de prede-terminar con mayor rigor el cálculo de las cantidades a traspasar por costes directos, indirectos y de inversión.

En el caso de La Rioja el traspaso de los medios en relación a la competencia propia en materia de Universidad puede ejemplificar la reflexión anterior sobre la dificultad del cálculo del coste efectivo en determinados supuestos. El cálculo del coste efectivo de un servicio que no se prestaba en la propia Comunidad hasta hace muy poco tiempo es especialmente complejo. Si se financia como coste efectivo el coste de las actuales instalaciones y personal existente en la Comunidad Riojana en materia de Universidad, más un

coste indirecto calculado sobre esta situación y un coste de inversión para el mantenimiento de las actuales instalaciones, el déficit del servicio será inmediato y la Comunidad Autónoma deberá acudir al endeudamiento para financiar un servicio que acaba de recibir.

Los servicios universitarios en manos del Estado en La Rioja deberán crecer rápidamente una vez realizado el traspaso. Se crearán nuevas titulaciones, que exigirán nuevos edificios y personal docente y no docente. Los servicios actualmente existentes seguramente recibirán un incremento de usuarios, al crecer el número de alumnos ¿Cómo se calcula el coste de estos gastos de nueva inversión y su mantenimiento ulterior?. En este punto reside el núcleo de la cuestión central en materia de traspasos de servicios en el momento presente, y el motivo de conflicto en las reuniones de las diferentes Comisiones Mixtas.

VI. CONCLUSIONES

En el momento actual los problemas jurídicos vinculados a la técnica de los Reales Decretos de traspasos están, a mi juicio, sustancialmente resueltos.

Hoy sabemos cuál es el cometido de las Comisiones Mixtas, la fuerza de sus propuestas, el contenido y valor de los Reales Decretos de traspasos, y existe un marco general de referencia para regular los problemas de sucesión en materia de medios materiales y personales.

Pero también es verdad que quedan aún por resolver algunas cuestiones, que han recobrado interés con motivo de la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía, reforma que ha supuesto un proceso de traspasos de medios materiales, personales y financieros de extraordinaria importancia cuantitativa y cualitativa.

Y no me refiero a la discusión sobre los ámbitos competenciales en relación a los que debe o no darse un proceso de traspaso de medios. Debate que afecta tanto a las Comunidades Autónomas del artículo 143 como a las del artículo 151. Me refiero a los problemas técnicos vinculados al mecanismo de los Reales Decretos de traspasos.

En este sentido me atrevo a señalar tres cuestiones como las más relevantes. Por un lado la vinculada al cálculo del coste efectivo del servicio, y más concretamente al coste de los gastos de inversión, problema que, como señalé, entiendo está unido de forma inseparable al problema más general de la financiación de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado creo que debe asumirse el valor real de los Reales Decretos de Traspasos para delimitar con precisión el alcance de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Si la Constitución y el Estatuto de Autonomía nos definen de modo genérico el título competencial, la materia y la función, el contenido concreto de las funciones administrativas que pasará a ejercer la Comunidad Autónoma, como competencia exclusiva o en colaboración con el Estado, lo encontramos en los Reales Decretos de Traspasos. Norma esta que no vincula al Tribunal Constitucional en el caso de tener que resolver un conflicto de competencia, pero que funciona como la norma interpretativa del bloque de constitucionalidad que han acordado las partes implicadas.

Por último, debería buscarse algún mecanismo jurídico que permitiera desbloquear, de forma equilibrada, los supuestos en los que no se quiere llegar a un acuerdo en el seno de la Comisión Mixta por alguna de las partes implicadas.

La reciente reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, más las reivindicaciones de nuevos traspasos por parte de las Comunidades Autónomas del artículo 151, abren un nuevo proceso de traspasos de medios de singular importancia. Al término del mismo la Administración del Estado habrá sufrido un cambio espectacular con relación a la Administración existente en 1978. Se abrirán nuevas exigencias y podrán abordarse mejor viejos problemas del funcionamiento de nuestro Estado de las Autonomías. Para llegar a este inicio de una nueva etapa, la técnica de los Reales Decretos de traspasos habrá jugado un papel de enorme importancia.