

ción de un sector de forma tal que puedan llevarse a cabo políticas unitarias. Es decir, la ley estatal debe ser el límite infranqueable para la defensa de la unidad del Estado, o el impulso global para el desarrollo de políticas unitarias. Esta doble opción ha sido contemplada por el Tribunal Constitucional, evolucionando en un sentido favorable a la segunda.

De acuerdo con lo dicho puede comprobarse como el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de julio de 1981 parece identificar la competencia estatal con la fijación de "principios o criterios básicos", para sostener posteriormente que el concepto de bases reclama una regulación normativa uniforme y de vigencia común en todo el Estado (STC 28 enero 1982), o la necesidad de fijar criterios generales de regulación de un sector de ordenamiento estableciendo "objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros" (STC 7 de abril de 1983).

Se trata, en definitiva, de la necesidad de reconocer al estado la posibilidad de formular políticas propias en los diversos sectores de la vida social, garantizando la unidad y el interés general. Esta fundamentación última se trasluce, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 1984, en la que se afirma lo siguiente: " Como este Tribunal Constitucional ha declarado ya en <sup>la</sup> Sentencia antes citada de 28 de enero de 1982, la consecución de intereses generales perseguidos por la ordenación estatal del crédito exigirá en ocasiones, atendiendo a circunstancias *conjunturales* y a objetivos de política monetaria y financiera, que el Gobierno de la Nación proceda a la ~~concreción~~ <sup>concreción</sup>, e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, Pues al Gobierno de la Nación corresponde la dirección de la política monetaria y financiera general, como parte de la política del Estado."

Resumiendo, pueden reconocerse dos líneas interpretativas diversas. Una de ellas reconocerá a las bases el valor de mero límite negativo, y otra les añadirá el valor de principio positivo. Según ~~cu~~ cual de ellas prevalezca, la norma de desarrollo ejercerá un nivel mayor o menor de verdadera autonomía política, pues se limitará a concretar la decisión política estatal o impondrá, con el límite externo de las bases, una política

verdaderamente propia y autónoma.

Como ya hemos expuesto la postura del Tribunal Constitucional parece ir abriendo camino a una extensión progresiva de las bases. Cobra fuerza, así, la postura de GARCIA DE ENTERRIA<sup>(11)</sup> quien al delimitar el alcance de la norma básica le reconocía el poder de establecer un "círculo de encuadramiento". Para este autor, " en dicho círculo no sólo se delinearé el límite negativo de la competencia estatal, desentendiéndose del resto sequidamente, sino que se formularán también principios materiales... ..principios a los que la competencia autonómica deberá servir para que la articulación de sus normas con ~~el~~ sistema de intereses generales propios del Estado, y con lo que el Tribunal Congtitucional vimos que calificaba de sistema general propio de la legislación básica (la política económica, la política sanitaria, para poner dos ejemplos capitales enjuiciados ya, como hemos visto, por nuestra jurisprudencia constitucional), ~~para~~ <sup>podrá</sup> ser efectivo; las políticas propias de cada Comunidad Autónoma no sólo ~~no~~ pueden destruir, sino que deben servir la política global de la respectiva materia que al Estado, por título constitucional, corresponde en exclusiva formular".

La larga cita es significativa, y no puede ocultarse que, al menos a nuestro juicio, se encierra en este debate uno de los nudos capitales que están en la base de los conflictos que enfrentan al Estado y las Comunidades Autónomas. Las posturas están sobre este punto enfrentadas, porque se decide el alcance de la autonomía. Para unos la ley autonómica colabora con la ley estatal en el desarrollo de políticas uniformes, para otros, la ley de desarrollo decide con plena autonomía una política propia respetando los límites contenidos en la ley de bases estatal.

7. Los problemas de orden temporal en la relación bases-desarrollo.

La relación bases-desarrollo puede plantear, desde la persectiva temporal, dos problemas importantes. Por una parte, se plantea la necesidad imperativa de contar con una ley de bases para proceder al desarrollo, y por otro surge la cuestión de qué ocurre con la modificación de la ley básica estatal y su incidencia en la ley de desarrollo.

La relación entre las bases y el desarrollo planteó en un pri-

mer momento la discusión en torno a la existencia o no de una prelación temporal necesaria entre ambas normas.

Esta cuestión encerraba, de hecho, dos problemas de gran interés. Por una parte, se debatía el carácter de la ley de bases como norma habilitante de la ley de desarrollo, y por otra parte, se ponía ~~de~~ relieve que, según fuera la respuesta dada, al Estado le bastaría con abstenerse de dictar las bases para privar de toda eficacia real a la asunción estatutaria de una potestad de desarrollo legislativo.

Planteada en estos términos tan importante cuestión los Estados de Autonomía trataron de dar una respuesta a la misma, a través de una fórmula ciertamente confusa que vinculaba la legislación autonómica de desarrollo a la totalidad del bloque normativo, legal y reglamentario, que regulará la materia en la legislación estatal vigente. Redacción restrictiva para la potestad normativa autonómica, <sup>o</sup> más <sup>si</sup> se compara, por ejemplo, la redacción actual de la disposición transitoria segundo del Estaduto Catalán con la redacción inicial del Proyecto estatutario ("en las materias en que corresponde a la Generalidad la competencia relativa al desarrollo de la legislación básica del Estado y mientras éste no la dicte de manera específica, las disposiciones legislativas de la Generalidad señalarán en una disposición final la parte de la legislación del Estado considerada como básica. Corresponde al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos de competencias que pueden derivarse de la aplicación de esta disposición").

La redacción del Estatuto catalán va a ser recogida por el resto de Estatutos, con la excepción del Estatuto Vasco en el que se adoptó una redacción aún más restrictiva, reconociendo a la Comunidad Autónoma únicamente la competencia para ejecutar la normativa estatal (disposición transitoria séptima).

La respuesta que de hecho va a imponerse al problema que venimos planteando se encuentra, sin embargo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, una vez <sup>hacendada</sup> la vía legislativa contenida en la LOAPA (art.3). Jurisprudencia que se contiene en las Sentencias de 28 de julio de 1981 y de 28 de enero y 8 de febrero de 1982.

Como núcleo central de tal doctrina debe destacarse que a partir de la concepción material de la noción de bases, el Tribunal Constitucional deduce que los principios o bases podrán deducirse de la normativa vigente, sin necesidad de que se formalicen en texto específico alguno. Por tanto, cuando la Comunidad <sup>autónoma</sup> ~~autónoma~~ constituye sus órganos legislativos podrá legislar respetando las bases que, materialmente tales, existan en el Ordenamiento. Así, dice la Sentencia de 28 de enero de 1982, "de esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Por eso, este Tribunal ha declarado también... que aunque las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente par decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución". Por tanto, la Comunidad Autónoma queda vinculada a lo básico, pero no a toda la legislación estatal existente, correspondiendo en última instancia al Tribunal Constitucional pronunciarse por el verdadero alcance de la normativa básica.

Ciertamente, con tal doctrina quedaban aún por precisar algunas otras cuestiones. En primer lugar, si era posible o no deducir los principios básicos de normativa preconstitucional. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional diferenció dos supuestos. Por un lado la legislación preconstitucional que discipline la acción sectorial del poder público y por otro, aquella que tenga como objeto la constitución de los poderes públicos, el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de sus órganos de Gobierno y administración. Mientras para el primer tipo de leyes se defiende la posibilidad de una interpretación conforme a la Constitución que suministre los principios necesarios para la ley de desarrollo, con relación al segundo tipo de preceptos se determina que tales leyes "dificilmente pueden considerarse informadas por principios o definidoras de bases que sean conformes a la Constitución" (STC 28 de julio de 1981), sin que el legislador autonómico pueda pasar a deducir tales principios directamente de la Constitución, pues las bases corresponde fijarlas al legislador estatal.

En relación con este último aspecto de la cuestión la Sentencia de 8 de febrero de 1982 ofreció una solución más matizada, al reconocer que ante el vacío de norma estatal (de hecho la existencia de normativa estatal opuesta a la Constitución en el mismo caso), cabía la posibilidad de que la Comunidad Autónoma ejerza sus competencias "sin más límite que el respecto a los principios que se deriven directamente de la Constitución". La contradicción que algún autor ha querido ver entre las dos decisiones del Tribunal Constitucional, permitiendo sólo en un caso el recurso directo a los principios constitucionales (FONT LLOVET)<sup>(12)</sup>, creo que puede salvarse si se atiende a la diversidad de supuestos a los que la doctrina del Tribunal Constitucional hace referencia. La imposibilidad de operar per saltum desde los principios constitucionales a la ley autonómica sólo se establece cuando debe legislarse sobre la organización de entes territoriales, pero no cuando la legislación afecte a sectores de actividad material de la Administración Pública, y tal era el caso de la sentencia de 8 de febrero de 1982 (organización interna de la función pública) (SALAS)<sup>(13)</sup>.

En definitiva, <sup>posibilidad</sup> ~~facilidad~~ de legislar <sup>en</sup> desarrollo de las bases sin tener que esperar a su formalización, pudiendo acudir directamente incluso a los principios constitucionales, salvo en el caso de que la ley de desarrollo afectara a la organización de los poderes públicos, en cuyo caso deberá respetarse la legislación preconstitucional.

Por último una breve referencia al otro supuesto. La determinación de lo que sea básico puede variar con el tiempo y con la alternancia propia del pluralismo político. En estos casos la ley de desarrollo se verá afectada, debiendo adecuar su contenido a las nuevas bases. Se constata, en este caso, la peculiar <sup>bases-desarrollo, que si bien no supone una relación</sup> ~~relación de jerarquía si que exige~~ mantener en todo caso el sometimiento de la ley autonómica al contenido establecido en la ley estatal. En este sentido, puede hablarse de una relación de prevalencia o de un efecto de desplazamiento de la ley estatal sobre la autonómica (GARCIA DE ENTERRIA).

Esta situación puede tener un doble origen. En un caso, puede deberse a la anticipación del legislador autonómico en ejercicio de su competencia para dictar la ley de desarrollo aún careciendo de las bases, tal y como acabamos de ver. En tal supuesto el mismo Tribunal Constitucional ha señalado el valor provisio

nal de la ley autonómica que deberá adecuarse a las bases que fije el Estado. Por otra parte, cualquier alteración de las bases inicialmente establecidas, como decíamos antes, por el paso del tiempo <sup>o</sup> ~~la~~ <sup>o</sup> ~~la~~ alternativa política, desplazará igualmente la ley autonómica y forzará al legislador de la Comunidad Autónoma a adecuar su normativa a las nuevas bases fijadas por la norma estatal.

## NOTAS

- (1) El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y los Acuerdos Autonómicos de 31 de Julio de 1981 pueden encontrarse en el volumen "Legislación sobre Comunidades Autónomas" I edición a cargo de J. TORNOS, Madrid 1982.
- (2) MUÑOZ MACHADO, Derecho público de las Comunidades Autónomas, I, Madrid 1982, pág.374.
- (3) MUÑOZ MACHADO, Derecho....cit. pág. 439
- (4) V.d. LASAGABASTER, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, Oñati 1982; COBREROS MENDAZONA, los decretos leyes en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca, "Revista Vasca de Administración Pública", nº 7, 1983, 293 ss.
- (5) MUÑOZ MACHADO, Derecho....cit. pág. 424.
- (6) GARCIA DE ENTERRIA/T.R. FERNANDEZ, curso de Derecho Administrativo, I, Madrid 1984, pág. 299.
- (7) SALAS, Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización, en el vol. col. "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", volumen I, 1984,63ss y MUÑOZ MACHADO, Derecho... cit. pág. 361.
- (8) GARCIA DE ENTERRIA, La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid 1983, pág. 66 ss.
- (9) SALAS, Estatutos....cit.
- (10) GARCIA DE ENTERRIA/ T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid 1984, pág. 307.
- (11) GARCIA DE ENTERRIA/T.R. FERNANDEZ, Curso.....cit. pág. 301.
- (12) FONT LLOVET, Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida, "REDA" 37, 1982.
- (13) SALAS, J. El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, "Revista Vasca de Administración Pública", nº 5, 1982.
- (14) GARCIA DE ENTERRIA/T.R. FERNANDEZ, Curso....cit. pág.304.

## LECCION 6.- LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS.

### I. INTRODUCCIÓN:

### II. TIPOLOGIA DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

- a. Los modelos en el Derecho comparado. Especial referencia al caso alemán.
- b. Las competencias de ejecución en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía.
- c. La interpretación jurisprudencial y la incidencia de los Reales Decretos de trasposos.
- d. Ensayo de una tipología.

### III. PROBLEMAS DE ARTICULACION.

- a. Las técnicas de coordinación en el ejercicio de funciones ejecutivas.
- b. La redistribución de competencias.

### IV. LA EJECUCION DE LA LEGISLACION ESTATAL.

- a. Planteamiento del problema.
- b. El federalismo de ejecución en el sistema constitucional español.
- c. La interpretación doctrinal.
- d. El desarrollo normativo.
- e. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- f. Conclusión.



## LECCION 6 - LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS.

### I- INTRODUCCION.

En el presente capítulo, se pretende abordar el estudio de las competencias ejecutivas asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos desde una perspectiva estrictamente competencial. Queremos decir, con ello, que no examinaremos en este momento las consecuencias organizativas que comporta la existencia de unas importantes funciones ejecutivas reconocidas a las Comunidades Autónomas, ni tampoco los problemas jurídicos que plantea la creación de una Administración nueva, en las diversas Comunidades Autónomas, para llevar a cabo tales cometidos. Evidentemente, la distribución de poder administrativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas obliga a replantear la propia organización de la Administración estatal y, en particular, el protagonismo de la Administración periférica. También deben examinarse las fórmulas organizativas a adoptar por el ente regional que asume estos cometidos, y las fórmulas de relación con otros entes para lograr una mejor prestación de los nuevos servicios. Pero tales cuestiones serán objeto de atención en otras lecciones de este curso (13,14, 19 y 20) en las que <sup>se</sup> estudiarán específicamente las cuestiones organizativas y las técnicas de relación entre entes.

### II- TIPOLOGIA DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

a). Los modelos en el Derecho comparado. Especial referencia al caso alemán.

La distribución de las competencias ejecutivas se ha llevado a cabo en los Estados federales o regionales según modelos diversos. Así, mientras en el sistema italiano se ha mantenido el paralelismo, entre funciones legislativas y ejecutivas, en otros sistemas, como el alemán, se ha optado por reconocer de forma general que la ejecución de todas las materias corresponde a los Estados (art. 83 de la ley fundamental, "los Länder ejecutarán las leyes federales como materias propias, siempre que la presente ley fundamental no determine otra cosa").

La tendencia general, es, en todo caso, el reconocimiento de un protagonismo destacado a los entes regionales en las com

petencias de tipo ejecutivo, tratando así de descargar a los aparatos de la Administración central ~~del~~ número creciente de cometidos que el desarrollo de las tareas públicas ~~implica~~. Si, paralelamente, se asiste a una centralización de las competencias legislativas puede llegar a reconocerse una tendencia general hacia la conversión de los Estados federales en federalismos de gestión o administrativos ( MUÑOZ y MACHADO <sup>1</sup>). Siendo ello cierto, ~~lo que obliga~~ <sup>lo que obliga</sup> ~~por tanto~~ a prestar especial atención a estos temas y a los problemas derivados de coordinación y cooperación entre administraciones, no puede olvidarse tampoco la problemática específica de cada país y la redacción concreta de los distintos textos Constitucionales. En el caso de España, el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones implica, obviamente, la imposibilidad de reducir el proceso de desarrollo del Estado de las Autonomías a un simple federalismo de ejecución.

~~Dado~~ <sup>Dada</sup> la referencia a los sistemas propios de otros ordenamientos de naturaleza federal nos parece especialmente importante detenernos, siquiera sea brevemente, en el sistema regulado en la ley fundamental alemana. Modelo que ofrece un particular interés en tanto sirve de constante punto de referencia a la doctrina española en el momento de analizar y valorar estas cuestiones.

En la República Federal Alemana, partiendo de una tradición histórica, caracterizada por la endeblez del poder administrativo federal que se consigue solo en parte tras la Primera Guerra Mundial, la ley Fundamental mantendrá el esquema ya consagrado en la Constitución del Reich de Bismarck de 1871 basado en la atribución general del poder administrativo a los Länder. Como ya hemos apuntado, el art. 83 de la GG, establece que los Länder ejecutan las leyes federales como tarea propia. Por otra parte, el art. 30 de la misma norma fundamental establece la cláusula general de ejecución por los Länder de sus propias leyes.

Junto a estos principios generales la GG, en sus títulos VII y VIII desarrolla unos mecanismos concretos de distribución de competencias ejecutivas entre el Bund y los Länder, mecanismos que pueden ordenarse en razón al grado de intensidad de la intervención del Bund en cada uno de ellos. Tales mecanismos, de acuerdo con la sistematización de ALBERTI <sup>2</sup> son los siguientes :

a). Administración propia de los Länder (Landeseigenewaltung). Los Estado miembros ejecutan sus propias leyes y administran los asuntos que recaen bajo su competencia directa (en virtud de la cláusula general de competencia del art. 30), y además, ejecutan las leyes federales como cuestión propia (en virtud del art. 83). Aquí la intervención del Bund es nula, o, en todo caso, mínima.

b). Administración forzosa del Bund (Bundeseigene Verwaltung). La Federación administra por ella misma las materias que tiene atribuidas en éste régimen. En tal caso el Bund realiza una administración directa.

c). Administración de los Länder por encargo del Bund (Bundesauftragverwaltung), por la que los Länder administran determinadas materias en nombre del Bund, aún cuando lo realicen a través de sus propias instituciones. En este sector la Federación goza de amplios poderes de dirección y supervisión.

d). Administración de "tareas comunes" (Mit- und Mischverwaltung), en la que se dan formas mixtas de administración entre el Bund y los Länder, produciéndose una <sup>co</sup>partición de ambas instancias en la ejecución de las "Tareas comunes".

Importa destacar, por último, que la ley Fundamental precisa también las facultades de intervención del Bund sobre la administración de los Länder. Cuando el Länder actúa en ejecución de leyes federales (art. 83 GG), el Bund cuenta con los poderes de intervención que le reconoce el art. 84 de la GG, entre ellos el ejercicio de la inspección (Bundesaufsicht) sobre la actuación de los Länder, pudiendo incluso enviar Comisionados con fines informativos. Debe destacarse, también, el importante papel del Bundesrat, auténtica Cámara de representación territorial, en la aplicación de los poderes de intervención del Bund.

Mayores son, obviamente, los poderes de intervención del Bund en el supuesto de Administración de los Länder por encargo de aquél. Tales poderes se recogen en el art. 85 de la GG, llegando a poder determinar la organización y el procedimiento de actuación de la Administración regional e incluso poder dictar instrucciones a las autoridades superiores o a los órganos inferiores de los Länder. En la misma línea, la facultad de inspección (Bundesaufsicht) se extiende desde la esfera del control de

legalidad al control de oportunidad.

Al margen de este esquema, en el que se articulan las competencias de ejecución, se contempla el tema de la ejecución forzosa (Bundeszwang) y de la intervención federal (Bundesintervention), como mecanismos de garantía de la existencia misma del Estado federal, y por tanto, como recursos extremos ante actuaciones de las Comunidades Autónomas o situaciones que pongan en peligro el propio sistema constitucional.

b). Las competencias de ejecución en la Constitución española y <sup>en los</sup> ~~en~~ Estatutos de Autonomía.

Al igual que en el supuesto de delimitación de las competencias legislativas, la Constitución española tampoco ofrece un modelo satisfactorio o de distribución de las competencias de ejecución.

Lo primero que debe destacarse es la falta de una cláusula general que establezca un principio rector, señalando si de forma general la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas o se vincula a las facultades de legislación. Esta carencia obliga a acudir al texto constitucional y tratar de deducir algún principio informador del mismo.

En este sentido, de nuevo es imprescindible la lectura del art. 149.1 y sus distintos apartados, analizando en cada número la separación de funciones que se lleva a cabo. Esta lectura permite concluir que la función ejecutiva se asigna al Estado o al ente autonómico caso por caso, en razón de la materia concreta de que se trata, e independientemente de quien sea el titular de la potestad normativa. Será posible, por tanto, que la Comunidad Autónoma asuma en relación a una materia la legislación y la ejecución o sólo la ejecución, debiendo, en este último caso, tratarse de ejecución de una norma estatal. Lo que no es posible, es que el Estado ejecute la legislación autonómica, de manera ~~que~~ si la legislación corresponde a la Comunidad Autónoma también le corresponderá, en todo caso, la  ejecución.

Como principio que cabe deducir del listado del art. 149,1 es que, en principio, la mayor parte de funciones ejecutivas pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, pues el Estado se reserva como exclusivas funciones normativas o bien competencias de coordinación, ordenación o planificación, pero sólo en

cias de coordinación, ordenación o planificación, pero sólo excepcionalmente de ejecución. Tal ocurre en los casos de competencias exclusivas íntegras (p.ej. 149.1,3,4,5,10), en los que todas las funciones y toda la materia se reserva exclusivamente al Estado. En el resto de materias la reserva del Estado suele detenerse en el nivel normativo, ya sea como simples bases o alcanzando toda la legislación, pero sin llegar a la esfera ejecutiva.

Bien es verdad que en algún sector concreto esta regla general se rompe, reservándose el Estado algunas actuaciones específicas de carácter ejecutivo. Así, cuando se reserva el fomento (art. 149.1,15), la "concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos" (149.1,22), "autorización de instalaciones eléctricas cuando ser aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su territorio" (149.1,22), la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación". Por otra parte, siempre que se reconozcan al Estado competencias de coordinación o planificación de hecho se introduce un régimen de compartición en el ejercicio de las facultades ejecutivas (MUÑOZ MACHADO) (3).

Junto al art. 149.1, que delimita las posibles competencias de ejecución asumibles por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, debe situarse el art. 150,2, que permite ampliar las competencias de ejecución por vía extraestatutaria (nos remitimos en relación con este punto a la lección siguiente).

Las previsiones constitucionales deben completarse con el desarrollo estatutario de las mismas.

Desde ~~esta~~ <sup>esta</sup> perspectiva lo primero a destacar es la falta de ~~conformidad~~ <sup>uniformidad</sup> entre los diversos Estatutos, pues la delimitación competencial se lleva a cabo a través de fórmulas diversas y la precisión del alcance de la competencia ejecutiva es igualmente dispar aunque responde a un planteamiento de fondo común.

En términos generales puede señalarse que la asunción competencial, en el marco obligado de la Constitución, suele diferenciar entre competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y competencias de ejecución de la legislación estatal. En definitiva, se elabora así el "negativo" del artículo 149,1 (vd. ~~por~~ ejemplo, los artículos 9 a 12 del E. Catalán o los artículos 26 al 28 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Junto a esta delimitación acostumbra a añadirse una precisión sobre el alcance de la función ejecutiva. ¿Qué comprende la potestad de ejecución? En este punto difieren las redacciones de los diversos Estatutos, si bien, como decimos, puede encontrarse un planteamiento de fondo común.

Así, por una parte suele reconocerse que en el ejercicio de competencias de ejecución la Comunidad Autónoma actuará sometida a las normas reglamentarias que dicte el Estado en desarrollo de su legislación. Se diferencia, pues, el bloque normativo del ejecutivo, reconociendo al Estado la totalidad de la normación (ley+reglamento ejecutivo), cuando la Constitución le reserva la legislación (vd. por ejemplo, art 25,2 del Es. Catalán 41,4 del E, Andaluz, art. 28 del E, de Castilla-Leon).

Por otra parte, una serie de Estatutos tienen especial interés en señalar que la competencia de ejecución lleva implícita la potestad de autoorganización, de manera que tal competencia comprende la potestad reglamentaria organizativa, es decir, recuperando la terminología clásica, la posibilidad de dictar reglamentos administrativos o de organización, aunque no se posea la competencia para aprobar reglamentos jurídicos o normativos (vd. p. ej. art. 20,4 E. Vasco, art. 23,2 E. Asturias art. 35,3 E. Madrid).

Ya en menor número, algunos Estatutos recogen la potestad de inspección de ~~los~~ servicios en los casos de competencias ejecutivas, si bien suele asumirse tal función con la reserva contenida en la expresión "en su caso", reserva que plantea de inmediato un problema interpretativo. A nuestro entender, puede quererse indicar, con esta reserva, la diferencia de competencias ejecutivas según se trate de ejecutar normas estatales o autonómicas, correspondiendo, en el primer caso, la facultad de inspección al Estado. Sobre este punto volveremos más adelante (vd. art. 32,3 E. Cantabria y art. 35,3 E. Madrid, en donde se contiene la reserva "en su caso", y el art. 37,3 del E. Gallego donde falta esta reserva).

Como planteamientos peculiares puede destacarse el art. 46 del ~~de~~ <sup>estable</sup> de Baleares en el cual se establece que la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma "podrá llevar aneja la potestad reglamentaria cuando así resulte de habilitación o de delegación legislativa". Referencia que no encaja, creemos, en un precepto que pretende precisar el alcance de la función ejecutiva.

En definitiva hay un simple reconocimiento de que la Comunidad Autónoma tiene potestad reglamentaria/ que la misma puede derivar de una habilitación o delegación de ley estatal. Pero ello será así al margen de la definición de la competencia como ejecutiva, pues será precisa la voluntad del legislador estatal.

También contiene una sistemática singular el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid, pues en el artículo 25 ha tratado de precisar funcionalmente el alcance de las competencias legislativas, reglamentarias y ejecutivas de la Comunidad Autónoma. El párrafo tercero del citado artículo se refiere a las competencias ejecutivas diferenciando en sus tres apartados tres situaciones diversas : servicios cuya titularidad legislativa o reglamentaria corresponde a la Comunidad Autónoma, servicios que se determinen en este Estatuto (entendemos que significa aquellos sobre cuya ordenación normativa la Comunidad Autónoma carece de competencias pero cuya gestión ha asumido estatutariamente) y ejercicio de potestades transferidas o delegadas vía art. 150,2. La función ejecutiva comprende, en estos tres supuestos, la administración, gestión de inspección, sin matizar el tema de la inspección como, en cambio se hace en el art. 35,3.

Por último debe mencionarse el artículo 37,3 del Estatuto GALlego en el que se contiene la interpretación más amplia del alcance de las competencias ejecutivas, pues corresponden "La potestad reglamentaria, la administración y la inspección", si bien la reglamentaria se matiza al señalar que "se realizará de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado". En definitiva se está reconduciendo el tema a la separación reglamento jurídico (normativo) y reglamento administrativo (de organización).

En <sup>genérico, más</sup> definitiva, si se analiza en su conjunto el desarrollo estatutario puede concluirse que la competencia ejecutiva se reconoce como competencia "a se" o bien integrada en la competencia legislativa o de desarrollo legislativo de la legislación estatal. En el primer caso, se tratará de ejecutar la legislación estatal, lo que permite dictar reglamentos organizativos pero no reglamentos jurídicos o en ejecución de la norma estatal. Por último, la competencia ejecutiva <sup>queda</sup> ~~para~~ implicar la facultad de inspección sobre los servicios, si bien ello no queda claro,

tanto por la reserva "en su caso", como por el reconocimiento al Estado de la alta inspección sobre determinados servicios (Enseñanza, SANidad, Laboral).

En ningún caso se contienen referencias directas o indirectas a facultades estatales de vigilancia o inspección para los supuestos de ejecución de legislación estatal, ni se diferencia la posible relación con el Estado según el tipo de ejecución (la ley autonómica de ley estatal o por delegación). Las referencias a la inspección son puntuales (alta inspección), o bien genéricas, indicando más bien que la misma corresponde a la Comunidad Autónoma. Más que establecer un sistema de colaboración o concurrencia en la prestación de unos servicios, parece haberse querido delimitar con claridad las esferas competenciales respectivas, garantizando a las Comunidades Autónomas una esfera competencial propia. Ello no implica separación tajante o incomunicación, pero sí que los mecanismos de colaboración y cooperación deberán articularse a partir del respeto de los ámbitos competenciales respectivos, sin que, por otra parte, puedan extenderse las necesarias garantías de unidad de impulso en los casos de ejecución de la legislación estatal a los otros casos de ejecución de la normativa autonómica ~~propia~~.

c). La interpretación jurisprudencial y la incidencia de los Reales Decretos de trasposos.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha precisado el alcance de las competencias de ejecución asumidas por las Comunidades Autonomas en sus Estatutos. Esta labor de precisión se ha llevado a cabo en todas las ocasiones en las que se ha planteado al citado Tribunal un conflicto competencial que incidía en la distribución de funciones, pues al fijar el alcance de las bases o de la legislación estatal se estaba, de hecho, concretando la extensión de las competencias de ejecución propias de los ~~ejecutores~~ <sup>entes</sup> regionales.

En este sentido, la aportación de la jurisprudencia constitucional al tema que ahora interesa se puede condensar en dos grandes líneas interpretativas a las que ya aludimos en la lección anterior. Por una parte, el carácter material de las "bases", lo que permite reconocer al Estado facultades ejecutivas que desplazan a las propias Comunidades Autónomas si se dan una serie de circunstancias excepcionales (ejecución con alcance inter o su-



fracomunitario, ejecución con motivo de circunstancias excepcionales no declaradas formalmente afectantes a la seguridad pública, ejecución de materias básicas cuya regulación es competencia propia del Estado cuando dicha ejecución resulta inseparable de los intereses generales propios de la regulación básica ). Por otra parte, la extensión del término legislación hasta comprender toda la normación, incluyendo la ley y el reglamento ejecutivo, de manera que la competencia " ejecutiva" de la Comunidad Autónoma no alcance el desarrollo reglamentario como ejecución de la ley, sino a la actividad administrativa. Por tanto, ejecución, como título competencial de la Comunidad Autónoma, es sinónimo de actividad administrativa y, en su caso, de reglamento administrativo u organizativo. Coincide así la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional (vd. por ejemplo, las Sentencias del 5 de noviembre de 1981, en la que ejecución se equipara a actos aplicativos de la ley distintos de los reglamentos, 4 de Mayo y 30 de noviembre, de 1982, en la que se insiste en la unidad ley-reglamento ejecutivo, por la complementariedad del proceso normativo), con el contenido de los Estatutos de Autonomía en los que, como vimos, se reconoce en la esfera ejecutiva tan sólo el reglamento organizativo y se vincula la actividad autónoma a la ley y al reglamento estatal.

Junto a estas dos grandes líneas interpretativas debe añadirse el reconocimiento que hace también el Tribunal Constitucional de la diferencia existente entre las competencias de ejecución de la legislación estatal y la autonómica. Así, en la Sentencia de 28 de enero de 1982 se sostiene lo siguiente : "No vale interpretar que en todo caso ejecución es un término unívoco en el artículo 20,4 del E. V. y en las materias a que se refiere el decreto impugnado, pues algunas de las reguladas en éste *concernen* no tanto ~~van~~ al campo delimitado por el art. 11,2,a del E. V., es decir, a una materia en la cual, como supone el art. 20,4 E.V., la Comunidad no tiene competencia exclusiva, sino a *aspectos encuadrables en el art. 10.26 del E.V., punto este sobre el cual sí tiene la Comunidad* para el cual, por consiguiente, las competencias de ejecución no pueden estar reducidas a los límites definidos por el art. 20,4 del Estatuto ".

Doctrina interesante y que puede servir de punto interpretativo para los otros Estatutos de Autonomía. Bien es verdad que el art. 20,4 del Estatuto Vasco contiene una redacción singular

al referirse a las competencias ejecutivas " en materias que no sean de su competencia exclusiva ", pero esta diferenciación entre ejecución de ley propia o de ley estatal existe, de hecho, en todos los ordenamientos autonómicos. En consecuencia, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, ejecución no es un término unívoco. Ahora bien, la verdadera diferencia entre una ejecución de legislación propia o estatal no vendrá, a nuestro entender, por una mayor o menor extensión de la competencia ejecutiva, sino por una mayor o menor amplitud de los poderes estatales de vigilancia y control en el ejercicio de esta competencia. Tema, este último, objeto de atención en el próximo apartado.

La precisión del alcance de las competencias de ejecución se ha llevado a cabo por otra vía que podríamos calificar "de hecho" pero que en la práctica ha resultado determinante. Me refiero a la utilización de los Reales Decretos de ~~transparencias~~ <sup>traspasos</sup> para acometer tal actividad. Y decimos que tal actividad puede calificarse como vía de hecho porque los Reales Decretos de traspasos deben limitarse a concretar ~~en efectos de~~ <sup>que corresponden a</sup> los medios materiales, personales y financieros ~~relacionados de~~ las competencias definidas en la Constitución y Estatutos (sobre este punto, que se desarrolla en la lección 8, puede verse la doctrina contenida en la STC de 20 de diciembre de 1984).

La difícil delimitación de las concretas funciones administrativas a encuadrar en enunciados materiales tan amplios como los utilizados en la Constitución o Estatutos (agricultura, comercio, transportes, urbanismo, etc...) ha llevado, como decimos, a que la repartición competencial se contenga, de hecho, en los Reales Decretos de traspasos. En ellos se plasma el "acuerdo" alcanzado en la Comisión mixta, traduciendo en funciones concretas lo que en el Estatuto es una voz genérica. Pero nótese bien, tal acuerdo interpretativo no podrá, en ningún caso, desvirtuar la repartición llevada a cabo en los textos de la Constitución y Estatutos cuya interpretación queda remitida, en todo caso, al Tribunal Constitucional.

Los Reales Decretos de traspasos tienen, por tanto, el valor interpretativo reconocido por ambos entes y el efecto de precisar el momento en el que el ejercicio de una función pasa a ser desarrollado por la Comunidad Autónoma, al recibir los medios materiales, que no la competencia.

d). Ensayo de una tipología.

Lo dicho hasta este momento nos sitúa ya ante la posibilidad de intentar una clasificación de los distintos tipos de competencias ejecutivas que las Comunidades Autónomas asumen a través de los Estatutos de Autonomía o bien por vía de la transferencia o delegación. En este sentido, pueden diferenciarse dos grandes criterios clasificatorios, atendiendo al origen de la competencia ejecutiva y a su relación con la legislación que aplica, o bien atendiendo a su carácter exclusivo o compartido.

d.1-Origen de la competencia ejecutiva y vinculación a la norma que aplica.

d.1.a- Asunción estatutaria.

.Competencias ejecutivas en aplicación de ley y reglamento autonómico (casos en los que la Comunidad Autónoma posee la competencia exclusiva sobre la función legislativa).

.Competencias ejecutivas en aplicación de una norma autonómica que a su vez desarrolla una ley estatal (supuesto de competencia compartida legislativa entre Estado y Comunidad Autónoma).

.Competencia ejecutiva en aplicación de legislación estatal (supuesto de competencia estatal exclusiva sobre la función normativa).

d.1.b- Atribución competencial extraestatutaria.

.Competencias recibidas mediante delegación estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 150,2 de la Constitución.

d.2-Exclusividad o compartición respecto a las competencias estatales.

d.2.1.Exclusivas. La competencia ejecutiva es en principio exclusiva de la Comunidad Autónoma, pues suele asumirse toda esta función en relación a un sector material completo. Si bien ~~desde~~ <sup>desde</sup> una perspectiva vertical o procedimiento puede hablarse de compartición en muchos casos (cuando corresponde al Estado la normación), la ejecución suele ser una función que se *asume en* monopolio, y, por tanto, una competencia exclusiva.

d.2.2.Compartidas. Es posible encontrar sectores materiales en los que la ejecución esté compartida. Así, por ejemplo, en el supuesto previsto en el art. 149.1.22 de la Constitución. Igualmente en aquellos casos en los que las bases alcanzan a determinadas resoluciones ejecutivas, derivadas de la presencia de un interés general estatal que impone su presencia ejecutiva en el sector. En este sentido, el Tribunal Contitucional, ha reconocido la existencia de "procedimiento compartidos" en la ejecución de normas estatales. Así, en la STC de 8 de julio de 1982 ("El proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es, en definitiva, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido por el Estado y la Comunidad Autónoma").

### III- PROBLEMAS DE ARTICULACION.

La distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como se lleva a cabo en nuestro sistema Constitucional, permite mantener la existencia de una importante administración estatal, si bien con tendencia a una sustancial reducción, junto a una creciente administración autonómica. La no adopción de una cláusula general como la del federalismo alemán mantiene la presencia de la Administración del Estado en un todavía importante número de sectores de la actividad administrativa. Por otra parte, la resistencia de las Comunidades Autónomas a remitir el ejercicio de sus competencias a las Administraciones locales lleva a crear unos aparatos administrativos autonómicos de considerable extensión.

Evidentemente, surgen, desde este momento, los problemas de articulación entre las dos administraciones. Pero además debe reconocerse la imposibilidad de proceder a separaciones nítidas entre los campos de actuación de una y otra Administración. Los puntos de contacto son continuos, y el ejercicio de las funciones ejecutivas pone de relieve la necesidad de arbitrar formulas de relación. Estas fórmulas o técnicas de articulación se formalizarán en algunos casos (Los Reales Decretos de traspasos son un claro ejemplo, al crear órganos de composición mixto, poner convenios o procedimientos participados), y en otros se convertirán en prácticas habituales, de mayor o menor eficacia según

el momento y el personal implicado.

En este tema, el desarrollo del Estado de las Autnomías se juega buena parte de su consolidación, pues el ciudadano no estará dispuesto a sufragar tal desarrollo a costa de la ineficacia en la prestación de los servicios. Existen, pues, unos problemas concretos que derivan de la complejidad del aparato administrativo que se crea en el desarrollo de un Estado Autnómico, y que obligan a poner todo el énfasis en las técnicas de cooperación, colaboración, y coordinación. Frente a ello, no debe olvidarse que muchas competencias de ejecución lo son de normas estatales. En este caso, al problema de la coordinación entre aparatos administrativos se añade la necesaria vinculación entre la norma estatal y su ejecución autonómica, lo que implica, también, una particular relación entre el Estado y el ente autonómico.

Dejando al margen este último punto, que por su propia peculiaridad e importancia es objeto de estudio en el epígrafe siguiente, es necesario hacer un breve comentario a las técnicas de superación de esta división en el ejercicio de competencias ejecutivas, que de hecho aparecen estrechamente vinculadas.

a. Las técnicas de coordinación en el ejercicio de funciones ejecutivas.

La imposibilidad de separar nítidamente las competencias ejecutivas aparece tanto en el proceso de su delimitación normativa como, de forma esencial, en el momento del ejercicio de tales competencias. El reflejo de ello es que los REales Decretos de trasposos se ocupan en deslindar lo que corresponde a cada ente al tiempo que van creando los mecanismos de relación.

En consecuencia, el ejercicio de las competencias ejecutivas deberá tener presente este conjunto de técnicas de coordinación o colaboración, formalizadas o no, que delimitan de hecho el cauce de la competencia y que, en todo caso, condicionan la posibilidad de un ejercicio eficaz o no de la misma.

En este sentido, puede comprobarse la creación de órganos de composición mixta, la celaboración de Convenios (por ejemplo, los previstos en el RD 1950/80 de traspaso de servicios en materia de agricultura a la GEneralidad de Cataluña, formalizados entre la ICONA y la Generalidad el 28 de febrero de 1981 en ma

teria de Incendios forestales, equilibrio biológico, ganadería forestal, caza y pesca, catálogo de montes de utilidad pública, especies naturales protegidas, restauración hidrológica-forestal y colaboración y asistencia técnico-administrativa, el establecimiento de procedimientos compartidos (p. ej. el procedimiento articulado en el RD 1010/81 de traspaso de servicios a la Generalidad en relación a la autorización de exportación de bienes de valor histórico artístico), o la fijación de objetivos, directrices u otras formulas de coordinación por la Administración estatal, (vd. las O. M. de 4 de enero de 1984 sobre coordinación de la investigación agraria y establecimiento de los objetivos básicos y directrices generales del Plan Nacional de Investigación Agraria), así como, por último, la multitud de referencias a la necesidad de colaboración, mutua información y comunicación que se contienen en los Reales Decretos de traspasos.

Técnicas, todas estas, que reflejan la necesidad de crear mecanismos de articulación entre la Administración autonómica y la estatal. Si al tratar el tema de las competencias legislativas aludimos a la necesidad de encontrar los cauces jurídicos para hacer coherente un ordenamiento plural basado en el principio de la competencia, al tratar de las competencias ejecutivas debe destacarse la necesidad de encontrar las fórmulas de conexión y articulación entre Administraciones, cuyas funciones ejecutivas están estrechamente relacionadas. Relación que si es fácil advertir en su delimitación normativa, es perfectamente constatable en el ejercicio práctico de los respectivos cometidos. En todo caso, insistimos, estas técnicas o fórmulas de colaboración no deben afectar al ámbito competencial reconocido a las Comunidades Autónomas, pues su funcionalidad no es la delimitación de esperas competencias sino la facilitación de un ejercicio eficaz de competencias asumidas.

#### b. La redistribución de competencias.

Esta misma complejidad propia de la distribución de competencias ejecutivas reclama una cierta flexibilidad en su asignación, de manera que debería facilitarse la posibilidad de transferencias o delegaciones competenciales desde unos entes a otros.

Nuestro sistema, sin embargo, establece un mecanismo extraordinariamente rígido al regular las transferencias o delegaciones del Estado a las Comunidades Autónomas. A diferencia del modelo

alemán, en el que como vimos se contempla como una modalidad específica de ejecución autonómica de competencias estatales la actuación de los **Länder** por encargo del Bund (Bundesauftrag-verwaltung), en nuestro sistema tal posibilidad se reduce a la ampliación extraestatutaria de competencias a través del art. 150,2.

Ello supone tener que acudir al citado art. 150,2 en el que se exige ley orgánica para cada transferencia o delegación. Seguramente al haber unificado en este apartado transferencias y delegaciones, y al no haberse precisado si tal transferencia o delegación es de facultades administrativas o incluye también competencias legislativas, se sometió toda actuación derivada de este precepto a la reserva de ley orgánica. Frente a tal solución hubiera podido distinguirse aquellos casos en los que se realizara una delegación del ejercicio de una competencia administrativa, en cuyo caso, no hubiera sido precisa la reserva de ley orgánica ni tan siquiera el control reforzado a posteriori que se contempla en el 153,1.

La línea, pues, que nos parece más correcta es *que* que se ha previsto en la ley de proceso autonómico para las relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones, (art.5). De esta forma se establece el marco de ulteriores delegaciones, que se convertirán en técnicas de relación y colaboración en el ejercicio de aquellas competencias cuya aplicación práctica reclama tal forma de actuación. El marco general, prevé también las facultades que se reserva el ente delegante y da la cobertura jurídica necesaria a una técnica, la delegación intersubjetiva, que en principio choca con los esquemas clásicos de relaciones entre Administraciones con personalidad independiente.

Lo que no tiene sentido es mantener una Administración periférica estatal con pocas funciones cuando estas puedan delegarse. Igualmente, es aconsejable unificar la gestión de *bloques* orgánicos de materias en unos mismos aparatos burocráticos. Y ello, insistimos, es posible a través de la delegación, sin que el Estado, que no renuncia a la titularidad de la competencia, pierda las facultades de ordenación, dirección e impulso de la actividad administrativa. En todo caso, por ello, debe insistirse en la conveniencia de acudir al artículo 150,2.

Por último, no pueden dejar de citarse aquellos casos en los que se ha procedido a delegar competencias a través de los REales Decretos de transferencias (asi, por ejemplo en los Reales Decretos d-2115/78, 299/79 ó 2695/81), si bien en todos estos casos se trata de Reales Decretos preestatutarios en los que se procedía, excepcionalmente, a la atribución de competencias. Una vez en vigor los Estatutos de Autonomía entendemos que tal posibilidad desaparece, debiendo ampliarse, que no definirse, el ámbito competencial por la via extraestatutaria del art. 150,2. Esta es la consecuencia, que juzgamos negativa, <sup>de la falta de precisión contitucional de una ejecución de competencias por las Comunidades Autónomas a través de la delegación. Al remitir el tema, no a la ejecución de competencias, sino a la delimitación de ámbitos competenciales, se</sup> ha convertido el art. 150,2 en un mecanismo de difícil utilización práctica, por sus enormes cautelas (una referencia a la delegación competencial "preestatutaria" se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/ 84 de 3 de mayo, F.J.tercero).

#### IV- LA EJECUCIÓN DE LA LEGISLACION ESTATAL.

##### a). Planteamiento del problema.

Como ya hemos apuntado, las competencias de ejecución plantean un problema adicional cuando se trata de ejecutar normas aprobadas por el Parlamento estatal o la Administración del Estado. En este caso la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma no sólo deberá coordinarse con la actuación de otras Administraciones, sino que, además, deberá aplicar una legislación dictada por otra Administración.

A partir de esta constatación la doctrina ha insistido en los problemas que comporta la separación entre el sujeto que dicta la norma y el sujeto encargado de llevarla a efecto (GAR CIA DE ENTERRIA-MUÑOZ MACHADO<sup>(?)</sup>). Se plantea en este caso, se dice, la necesidad de articular de forma coherente la autonomía de gestión reconocida a las Comunidades Autónomas y la vinculación a la norma que se ejecuta. Dos principios que, como es fácil deducir, no siempre serán fáciles de coordinar.

Profundizando en el problema se llega a plantear la disyuntiva entre la democracia en la ley y democracia en la Adminis-



ción, retomando el debate que suscitó este tema en la elaboración de la Constitución Austríaca, para apuntar la necesidad de garantizar la democracia en la ley aún a costa de reducir el carácter autónomo del ente que aplica la norma. Tal solución, sin embargo, se descarta como opuesta al modelo constitucional español en el que la autonomía de la Comunidades queda más fuertemente protegido. Así, MUÑOZ MACHADO<sup>(5)</sup> ha señalado que "la construcción teórica de la doctrina austríaca sobre la democracia en la ley ha conducido a resultados bastante próximos a las soluciones francesas sobre la jerarquización de autoridades propias de los sistemas centralizados. Esta solución final debe evitarse entre nosotros porque, a mi juicio, es contraria a la idea de autonomía que la Constitución programa".

En todo caso, lo que es evidente es que la disociación entre la formulación de la norma y su ejecución plantea un problema importante de precisión en la relación entre dos entes dotados de autonomía política. La Administración autonómica no puede convertirse en un órgano del Estado, pero es cierto que la reserva a este último de la potestad normativa lleva implícita una voluntad constitucional de ordenación unitaria de un sector y parece reconocer un cierto poder de intervención estatal en la ejecución de la norma por el dictada. En este mismo orden de consideraciones debe valorarse la naturaleza jurídica del ente encargado de la ejecución y la misma voluntad constitucional de reconocerle un poder de ejecución. Todo proceso de aplicación de una norma implica un grado de discrecionalidad en el sujeto a quien se reconoce tal facultad. Ante tal situación puede optarse por articular técnicas para reducir al máximo tal discrecionalidad o bien por llevar el principio democrático al interior de la voluntad que aplica la norma. Tal es el caso del fenómeno participativo y la tendencia a la descentralización. En esta línea creo que se sitúa el "federalismo de ejecución", por lo que frente a la primacía de la unidad en la ejecución debe destacarse una clara voluntad por reconocer a entes territoriales, de estructura democrática, la concreción del mandato normativo en cada circunscripción en atención a los intereses de la respectiva colectividad.

Dentro de este marco general de referencia hay que atender al tratamiento legal, jurisprudencial, y doctrinal que de este tema se ha hecho en nuestro país.

b). El federalismo de ejecución en el sistema constitucional español.

Frente a la respuesta constitucional que la problemática que acaba de mencionarse, ha recibido en otros sistemas, lo cierto es que el texto constitucional español guarda el más absoluto silencio al respecto. La ejecución de normas estatales por las Comunidades Autónomas está prevista en la Constitución, y tal ~~facultad~~<sup>posibilidad</sup> se ha concretado en los Estatutos de Autonomía. Pero carecemos de reglas específicas que disciplinen esta relación y que prevean los poderes de intervención estatal ante la actuación de los entes regionales. Todo queda remitido, pues, a los controles genéricos y a una interpretación del texto constitucional capaz de deducir las técnicas de posible presencia estatal en la ejecución autonómica.

En cualquier caso contrasta esta situación con la precisión de la ley Fundamental alemana en la que, como vimos, a cada supuesto de ejecución por los Länder de normas del Bund se acompaña un conjunto de mecanismos de intervención.

La falta de una teoría general plasmada normativamente sobre el tema se acompaña con una serie de regulaciones concretas en las que se contempla, a nivel constitucional, un poder de intervención estatal en los supuestos de ejecución autonómica. Así, tal facultad de intervención está claramente recogida en el caso de delegación (arts. 150,2 y 153,b desarrollados en las leyes orgánicas 11 y 12/1982 de 10 de Agosto de transferencias complementarias a Canarias y Valencia). En cuanto a la ejecución autonómica propia, tan sólo pueden mencionarse las referencias a la facultad estatal de alta inspección que se introducen en los Estatutos de Autonomía en relación con ciertos sectores materiales.

c). La interpretación doctrinal.

La falta de una respuesta normativa satisfactoria y la constatación de la existencia de unos modelos de derecho comparado en los que la ejecución autonómica de la legislación federal contaba con una regulación normativa precisa, llevó a la doctrina a un gran esfuerzo por introducir estos esquemas foráneos en la sistemática constitucional española. Me refiero, obviamente, a los trabajos de GARCIA DE ENTERRIA y MUÑOZ MACHADO. (6)

Esta labor doctrinal se caracteriza por el intento de construir una teoría general de la vigilancia o supervisión estatal a favor del Estado en los casos de ejecución autonómica de su normativa. Para ello, y frente a los argumentos que se oponen a un poder genérico de vigilancia o supervisión (la constitución sólo permite los controles del art. 153, el art. 150,2 sólo se refiere a casos de delegación, la Alta inspección es excepcional), se defiende la existencia de un poder general de vigilancia en base al peso de los modelos de derecho europeo, la propia naturaleza de la W ejecución, los principios constitucionales de igualdad y la definición del Estado como social de Derecho así como el carácter instrumental de la vigilancia en relación al poder de coacción estatal consagrado en el artículo 155.

Doctrina esta que, como hemos de ver a continuación, choca con el texto constitucional cuando se trata de concretar los medios a través de los cuales hacer efectivo el poder de supervisión. Al mismo tiempo, a nuestro entender, se da un peso excesivo a la introducción de modelos federales, reunificando también una serie de técnicas que en tales sistemas obedecen a supuestos diferenciados. Así, los mecanismos de intervención estatal previstos en la ley Fundamental alemana para casos de administración propia o delegada, o bien el recurso a las técnicas de la coacción estatal (Bundezwang) que en tal sistema no constituye la garantía de la presencia estatal en la ejecución de sus normas sino el último recurso de defensa del sistema constitucional. Ni nuestro sistema puede adoptar las mismas técnicas previstas en el ordenamiento alemán, ni tales técnicas presentan un carácter uniforme y dirigido siempre a solventar el problema de la ejecución autónoma.

d). El desarrollo normativo.

Con la puesta en marcha del Estado de las Autonomías se han ido dictando una serie de disposiciones en las que las previsiones constitucionales, sin duda inconcretas, han tomado cuerpo. Junto al caso ya citado de las leyes Orgánicas de delegación de competencias a las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias debe citarse la aprobación de los Reales Decretos de Alta inspección en materia educativa y sanitaria (RD 480/81 de 6 de Marzo y R.D. 2824/81 de 27 de noviembre) que dieron lugar al planteamiento de sendos conflictos de competencia resuelta el primero de ellos a favor del Estado (STC 22-II-1982 en rela

ción a la Alta inspección en enseñanza), y dando lugar el segundo a la anulación de la norma estatal por falta de rango normativo, si bien reconociendo la validez general de la norma desde su vertiente competencial (STC 28 de abril de 1983).

Igualmente debe reconocerse que en los Reales Decretos de traspasos hay una continua referencia a las facultades de investigación o inspección estatal (por ejemplo, RD 3305/81 sobre la inspección de los servicios transferidos a la Generalidad de Cataluña en materia de economía y finanzas, o RD 2432/83 sobre vigilancia, control e inspección para asegurar el respeto a la normativa estatal en materia de Seguro), así como en algún Convenio (Fiscalización de la Administración de Bibliotecas, Archivos y Museos transferidos a la Generalidad de Cataluña, Convenio publicado en BOE de 27 de Abril de 1982).

También debe destacarse la existencia de algunas normas estatales en las que se ha tratado de vincular más estrechamente la ejecución autonómica. Al corresponder al Estado la normación en exclusiva, nada se opone a que el ejercicio de esta competencia reduzca la esfera discrecional del sujeto que debe aplicarla. Así mismo en alguno de estos textos se reconoce el derecho del Estado a recabar información de las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el artículo 25 de la ley 23/84 de 25 de Junio de cultivos marinos, en el que tras aludir a la necesaria coordinación, se reconoce la competencia autonómica para ejecutar los planes estatales así como el derecho de la administración estatal para recabar de las Comunidades Autónomas cuanta información estime necesaria.

También debe hacerse referencia a una forma indirecta de conseguir los objetivos perseguidos a través de la vigilancia o supervisión estatal. La unidad en la ejecución puede forzarse unificando los procedimientos de aplicación de la normativa estatal, unificación que será posible en virtud de lo dispuesto en el art. 149,1.18 de la Constitución. Como ejemplo de concreción práctica de tal ~~facilidad~~ <sup>posibilidad</sup> cabe mencionar la Resolución de 24 de abril de 1984 (BOE 28 de abril), de la Dirección General de Transportes terrestres sobre interpretación y aplicación de las O.M. de 23 de diciembre de 1983, reguladoras del régimen jurídico de otorgamiento, modificación y extensión de las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros y mercancías por ca

rretera. En la exposición de motivos de la Resolución citada puede leerse lo siguiente: "...esta Dirección General considera conveniente establecer las siguientes normas de procedimiento a efectos de que las O.M. de 23 de diciembre de 1983 sean aplicadas con criterios homogéneos por parte de las distintas Jefaturas provinciales y Comunidades Autónomas".

En este proceso de concrección normativa de las facultades estatales de vigilancia o supervisión no cabe duda que el texto central es el artículo 3 de la ley del Proceso Autonómico, en que se han recogido los restos del artículo 7 del Proyecto de LOAPA. Contiene el citado artículo 3 un intento de formulación global de los poderes de intervención estatal, si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Agosto de 1983 desvirtuó el verdadero alcance del precepto al negar la contitucionalidad del segundo párrafo del art. 7,2 en el que se trataba de establecer el marco habilitante de los poderes estatales de ~~concrección~~<sup>concrección</sup>. Pero sobre este precepto volveremos más adelante al analizar la jurisprudencia constitucional en la materia.

Resumiendo, el marco normativo que ofrece el ordenamiento jurídico español a los poderes de vigilancia o supervisión estatal en el caso de ejecución autonómica de su legislación es bastante reducido. Salvo en los casos de ejecución por delegación las facultades reconocidas al Estado son simplemente de vigilancia o inspección, sin llegar nunca a formularse técnicas de corrección ante la desviación autonómica. El artículo 3 de la LPA no ha añadido nada realminete significativo, reconociendo al Gobierno el poder de velar por la observancia por las Comunidades de la normativa estatal y la formulación de los requerimientos procedentes.

e). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ofrece una importante vía para iluminar el alcance de las facultades estatales de intervención en los casos de ejecución autonómica de legislación del Estado.

Una primera cuestión a dilucidar es la extensión de la facultad de vigilancia o inspección. En este sentido habrá que precisar si tales facultades corresponden al Estado en todos los supuestos de ejecución autonómica o tan solo en los casos en los

que se haya reconocido expresamente la potestad de Alta inspección.

Este tema se plantea abiertamente en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la LOAPA, cuyo artículo 7 regulaba de forma directa el problema de la ejecución autonómica. Pues bien, el Tribunal Constitucional reconoce en principio la constitucionalidad de un poder genérico de vigilancia en los siguientes términos :

"Es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva , legal, y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución, quedaría desvirtuada -como sostiene el Abogado del Estado- si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo. Incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados Miembros", (STC 5 agosto 1983).

Reconocido tal poder debe precisarse su extensión. A ello se refiere a continuación el Tribunal Constitucional en la misma sentencia que acaba de citarse "Pero al fijar el contenido y alcance de dicha función es preciso tener presente que la autonomía exige, en principio, a su vez que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de este deriva ". (STC 4/81 de 2 de febrero y 6/82 de 22 de febrero).

Se modula, pues, el poder de vigilancia por la contraposición del principio de autonomía, y se niega la existencia de un poder genérico de control que coloque a las Comunidades Autónomas en

Al Estado se reconoce la facilidad de investigar, de comprobar la actuación de las Comunidades Autónomas en aplicación de su normativa, pero en caso de quere~~r~~ reaccionar con medidas concretas se le remite a los mecanismos Constitucionales los cuales poseen un carácter marcadamente jurisdiccional (Igualmente F.J.9 STC 6/82 de 22 de febrero).

Esta doctrina del Tribunal Constitucional se confirma en la Sentencia de 5 de agosto de 1983 (LOAPA). El párrafo 2 del art. 7,2 se declara inconstitucional, y el término "velará" se identifica con la facilidad de formular requerimientos a las Comunidades Autónomas de carácter vinculante. Facultad de requerir, que, si por un lado se amplía fuera del marco del art. 155,1 de la Constitución, por otro lado se vincula a la existencia de un recurso jurisdiccional. Se vigila y se requiere no para imponer medidas a las Comunidades Autónomas sino para, en su caso, formular el correspondiente recurso jurisdiccional. (vd. F.J. 12 de la STC 5 de agosto de 1983).

Por último, debe señalarse que cuando el Tribunal Constitucional amplía poderes de intervención estatal sobre la ejecución autonómica no lo hace en base a una extensión de los poderes de vigilancia o inspección, sino reconociendo la concurrencia de otros títulos competenciales a favor del Estado. O bien se recurre al art. 149.1.1, o a los títulos seguridad pública o relaciones internacionales. Extensión, pues, de la competencia estatal material o del alcance de las bases, pero no vinculación a la idea de vigilancia de medidas concretas de actuación. En este sentido por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/83 de 28 de abril, en su F.J. tercerero al analizar los artículos 2,5 y 4 del R.D. 2824/81. En concreto, al referirse al artículo 4 se sienta la siguiente doctrina: "Si como consecuencia de la alta inspección la Administración Sanitaria del Estado tuviera conocimiento de cualquier problema o proceso que pueda tener una incidencia a nivel nacional podrá ciertamente actuar en consecuencia, pero ya no podrá cobijar cualesquiera medidas bajo el título competencial de la alta inspección, sino bajo los otros títulos competenciales ya examinados, de modo que la frase "podrá además adoptar las que considere necesarias debe entenderse referida a mediadas de coordinación-art.149.1.16 C.E.- o acaso otras aún favorables, en su caso, bajo la competencia estatal de

situación de órgano ejecutor. Los medios de control, serán, pues, los constitucionalmente previstos.

Esta doctrina Constitucional coincide con la manifestada en los casos en los que se enjuiciaba el poder de Alta inspección. Por tanto, no sólo en los supuestos del poder genérico de vigilancia derivado de toda ejecución autonómica, sino también en los casos en los que se reconoce un poder de Alta inspección. Así, en las citadas sentencias 4/81 de 2 de febrero y 6/82 de 22 de febrero, así como en la 32/83 de 28 de abril. En esta última se señala que "Si es cierto que la Alta inspección debe discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y la Comunidad, también lo es que no debe convertirse como tema o denuncia el representantes del Gobierno vasco en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad".

Sentadas estas premisas el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar el alcance de las facultades estatales que se derivan de este poder de vigilancia o inspección y las medidas a favor del Estado que en el se comprenden. De manera concreta, en relación al art. 4 del RD 2824/81 sobre coordinación y planificación sanitaria, admite la potestad estatal para "supervisar y analizar", así como para "impedir, asegurar y garantizar" siempre que tales conceptos se interpreten en el sentido de "mera verificación o comprobación". En cambio, niega al Estado un poder de imposición de sanciones a los órganos de las Comunidades Autónomas (STC 32/83 de 28 de abril).

Esta misma Sentencia establece en el Fundamento jurídico anterior que la alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, un instrumento de verificación ó fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control.

En consecuencia, se admite un poder genérico de supervisión entendido como vigilancia e investigación, pero sin que lleve aparejado la posibilidad de acordar medidas de imposición de conductas a las Comunidades Autónomas. No se trata, pues, de un control, en el sentido de la combinación de juicio y medida.



seguridad pública-art.149.1.29 C.E.-".(en el sentido identico, vd. la STC 6/82 de 22 de febrero, F,J. 10 o en la STC de 8 de julio de 1982).

f). Conclusión. Resumiendo lo visto hasta ahora, puede concluirse afirmando la existencia de un poder general de vigilancia reconocido al Estado en los casos de ejecución autonómica de su legislación. Este poder ha sido establecido genéricamente en el artículo 3 de la LPA, coincidiendo con la facultad de Alta inspección que se había establecido ya en algunos sectores materiales concretos.

A diferencia de otros ordenamientos (en concreto el alemán) no existe una formulación precisa sobre el alcance del poder de vigilancia, ni una tipología diferenciada del mismo en razón de la vinculación más o menos estrecha con la norma que se aplica (Administración propia, Administración por encargo en el sistema alemán). En todo caso pueden diferenciarse los supuestos de ejecución autonómica de los casos de delegación, en los que el poder de intervención estatal es sustancialmente mayor (tampoco pensamos que pueda identificarse la actuación por delegación con la ejecución por encargo del sistema alemán).

Esta falta de precisión otorga a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional un papel primordial. Según la misma los poderes de vigilancia no conllevan medidas concretas de reacción. Los controles estatal sobre las Comunidades Autónomas son los previstos constitucional y estatutariamente, pero no se pueden ampliar aduciendo una ejecución autonómica. Por esta misma razón debe desvincularse el art. 155 de la Constitución del tema de la ejecución autonómica (esta temática se aborda en la lección 22 del programa). El citado artículo, que trae su origen del art. 37 de la ley Fundamental alemana (con alguna modificación importante) es el último recurso en garantía del orden y equilibrio entre poderes establecido en la Constitución, pero no es un mecanismo para solventar los problemas de relación entre la ley y su ejecución forzosa (ALBERTI, CRUZ VILLALON; a favor de esta vinculación de la Bundeszwang con la Bundersahsicht, GARCIA DE ENTERRIA y MUÑOZ MACHADO<sup>(?)</sup>). Tan sólo si la actividad de una Comunidad Autónoma en aplicación de la normativa estatal pone en peligro los fundamentos mismos del sistema, incumpliendo sus obligaciones o atentando contra el interés

general, podrá acudir al remedio último que prevé el art. 155.

En definitiva, la necesaria coherencia lógica entre la emanación de una norma y su ejecución debe compatibilizarse con la autonomía reconocida al ente al que se encomienda tal aplicación, sin que pueda olvidarse ni la voluntad del constituyente de que tal materia tenga la regulación legal unitaria ni de que su aplicación corresponda a entes diversos con autonomía política. En este difícil equilibrio el necesario poder de vigilancia no puede alterar otros preceptos constitucionales como son los relativos a los sistemas de control sobre la actuación de las Comunidades Autónomas, sin que los poderes centrales puedan recurrir, como ocurre en otros sistemas, a un conjunto de técnicas generales que tratan de dar respuesta a los diversos problemas que plantea la ejecución autonómica de normas estatales.

## NOTAS

- (1) MUÑOZ MACHADO Derecho público de las Comunidades Autónomas, I, Madrid 1982, pág. 441.
- (2) ALBERTI, Enach. El sistema de distribución entre el Bund y los Länder en la Grundgesetz (trabajo inédito).
- (3) MUÑOZ MACHADO, Derecho...cit. pág. 326.
- (4) GARCIA DE ENTERRIA, La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid 1983 y MUÑOZ MACHADO, los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas, en el vol. col. "Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)". Madrid 1984, pág. 21ss.
- (5) MUÑOZ MACHADO, Los principios.....cit. pág 51.
- (6) V.d. nota (4)
- (7) V.d. ALBERTI, El...op.cit. CRUZ VILLALON, La protección extraordinaria del Estado, en vol.col. Predieri/García de Enterría y otros. La Constitución española de 1978, Madrid 1980, pág. 685 ss. GARCIA DE ENTERRIA, la ejecución....cit.; MUÑOZ MACHADO, Derecho....cit. pág. 455.

## BIBLIOGRAFIA

- CRUZ VILLALON-La protección extraordinaria del Estado, en vol. col. Predieri/García de Enterría y otros, La Constitución española de 1978. Madrid 1980.
- GARCIA DE ENTERRIA/ T.R. FERNANDEZ-Curso de Derecho Administrativo Madrid 1983, 4 ed. pág. 329 a 335.
- GARCIA DE ENTERRIA-La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid 1983.
- KELSEN-Die Bundesexecution, en "Festschrift für Fleiner", Tubinga 1927.

LASAGABASTER-Administración y Federalismo en la RFA. "Revista Vasca de Administración Pública" nº 9, 1984, págs. 91 a 113.

MUÑOZ MACHADO-Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I, Madrid 1982, págs. 367 ss y 440 ss.

.Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas, en "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", volumen I, Madrid 1984, pags. 21ss.

TRIEPPEL-Delegation und Mandat. Eine Éritische Studie. Stuttgart, Berlin 1942.

VANDELLI-El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas. Madrid 1982, pág. 299 ss.

## Lección 7. LA MODIFICACION EXTRAORDINARIA DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

### Introducción

La distribución de competencias realizada por los Estatutos, en el marco de los preceptos constitucionales, solo puede ser modificada mediante la reforma de los Estatutos, conforme a las reglas que ellos mismos contienen.

Los supuestos del art. 150 CE, que ahora examinamos, no modifican por tanto la atribución respectiva de las competencias sino únicamente su ejercicio, en los límites y las condiciones de cada supuesto. Mediante estos mecanismos la Constitución intenta prever diferentes supuestos en que el ejercicio de la distribución inicial no sea la mejor, por razones coyunturales, y no ~~sea~~ de evolución de las condiciones general de la sociedad o de las propias instituciones, en cuyo caso debería acudir a la reforma estatutaria.

En todo caso, el cambio que estas fórmulas operan en el ejercicio de las competencias explica los controles y habilitaciones que la Constitución exige, más graves cuanto mayor amenaza puedan suponer para el equilibrio de poderes entre el Estado y las CC.AA. diseñado por la Constitución, que solo por reforma constitucional puede cambiarse.

En este sentido existe una diferencia clara de grado entre los instrumentos del números 1 y 2 respecto al número 3. Mientras los dos primeros permiten el aumento de facultades de las CC.AA. por decisión unilateral de las Cortes, el tercero significa una disminución de los poderes de las CC.AA. al margen de su voluntad, es decir, también por decisión unilateral de las Cortes.

La ley de armonización representa pues el peligro eventual más grave para ~~el~~ el equilibrio de poderes configurado por la Constitución, que se añade a las causas de centralización existentes tanto en España como en otros Estados compuestos, y tienen mayor relevancia en nuestro país por la tradición centralista.

En cambio la ley marco y la ley orgánica de transferencia o delegación de los dos primeros números del art. 150 no ~~son~~ presentan este peligro e incluso parecen configurarse en los Estatutos --que forman parte de las leyes que delimitan la distribución competencial a tenor del art. 28.1 LOTC-- ~~existentes~~ y en la propia práctica legislativa --L.O. 11 y 12 de 1982 sobre transferencia a Canarias y Valencia-- como instrumentos idóneos para flexibilizar la distribución de competencias inicial y hacer frente al periodo transitorio de 5 años hasta la reforma de los Estatutos que no poseen el máximo nivel competencial. Cumplen así una función atributiva de competencias que resulta imposible por otra vía (STC.76/83, fto.4). Si acaso habría que revisar la rigidez con la que se han entendido hasta ahora.

La ley marco (150.1 CE)

Buena parte de los equívocos que provoca la interpretación de esta norma encuentran su explicación en los cambios introducidos en la discusión constituyente. La redacción actual fué sustancialmente introducida por el Pleno del Senado, mientras que antes, el texto aprobado por el Congreso de Diputados, se refería en el artículo equivalente a "legislación delegada en los términos de los artículos 76 y 77", que hoy son 82 y 83, mediante "ley de bases" que aprobaban Las Cortes. Al sustituir esta ley de bases por la ley marco y suprimir la referencia a los artículos 82 y 83 se introdujo la mención al control de los "tribunales" que perturba una interpretación coherente del artículo(1).

En su forma actual, la ley del art. 150.1 es netamente diferente de la legislación delegada de los arts. 82 y ss. y se diferencia también de las leyes básicas del art. 149.1. El T.C. lo ha subrayado de manera drástica en la S.1/1982, de 28 de enero(fto.1).

En el tema anterior señalamos ya las diferencias con la legislación delegada; respecto a la legislación básica del artículo anterior la diferencia fundamental estriba en que la competencia definida en el art. 149.1 es compartida entre el Estado y las CC.AA. mientras que la competencia del art. 150.1 es exclusiva del Estado; así, la potestad legislativa de las CC.AA. deriva en el primer caso de la Constitución y en el segundo de la ley estatal, de la ley marco.

Ello produce otras consecuencias; mientras las CC.AA. pueden legislar en las materias del art. 149.1 sin esperar la ley básica del Estado, ello resulta imposible en el caso del 150.1; además el límite de la legislación autonómica puede ser más estrecho en

el ejercicio de las facultades atribuidas por una ley marco porque ésta no tiene que limitarse a las "bases" o "legislación básica" sino que puede incluir "directrices", que parecen ampliar la concreción de aquellas. Además las Cortes tienen una posibilidad de control sobre las normas de las CC.AA. inexistentes en la legislación compartida.

No ofrece duda que la ley marco del art. 151.1 opera sobre competencia legislativa exclusiva del Estado, siendo indiferente que lo sea por directa atribución constitucional o en virtud de la cláusula residual del art. 149.3, porque el Estatuto de la C.A. no asumió la competencia, habiendo podido hacerlo, aunque esta podría ser una de las causas más claras para utilizar la ley marco cuando se pretenda una igualación de competencias entre CC.AA., al prever expresamente la Constitución que la ley marco pueda atribuir las facultades legislativas a "alguna" C.A. en particular.

~~El texto constitucional no ofrece dudas respecto a la facultad de atribución que puede atribuirse a las CC.AA. por las normas legislativas, pero no es una gran parte de los tribunales que atribuyen~~

Algunos Estatutos (por ejemplo, 28.2 E.Cat., 20 E.And.) recogen la posibilidad de que la C.A. solicite de las Cortes la atribución de facultades mediante la aprobación de una ley marco, y el supuesto es interesante en la perspectiva de una mayor colaboración entre los Parlamentos autonómicos y las Cortes, pero resulta claro que solo a éstas corresponde la decisión. Tampoco parece que la atribución pueda realizarse en contra de la voluntad de las CC.AA. afectadas.

El texto constitucional no deja dudas respecto al tipo de competencias que la ley marco puede atribuir a las CC.AA.: "facultad de dictar

para sí mismas, normas legislativas"; pese a ello, la mayoría de la doctrina (García de Enterría, Muñoz Machado, Garrido Falla) sostiene que la ley marco puede atribuir facultades reglamentarias.

El argumento más explícito se encuentra en la mención al posible control de los "tribunales" al que nos referíamos, y ha sido desarrollado en primer lugar por Garrido Falla(2). "Tribunales", en plural, no puede referirse solo al Tribunal Constitucional sino que debe incluir a los tribunales ordinarios, por razones semánticas y sistemáticas; como la posibilidad de controlar las leyes autonómicas corresponde solo al T.C., la mención a los "tribunales" indica que las facultades atribuidas a las CC.AA. pueden ser reglamentarias, que sí pueden ser controladas por la jurisdicción ordinaria.

~~Para García de Enterría queda a la decisión de las Cortes que la ley~~

Para García de Enterría corresponde a la ley marco decidir el rango de las facultades atribuidas a las CC.AA.(3).

Como ya indicamos, la mención a los "tribunales" encuentra su explicación en el proceso de elaboración de la norma, y en la falta de depuración entre su paso de la delegación inicial a la ~~figura~~ ley marco actual. Podría considerarse un "precepto vacío de contenido", pero su existencia se salva mejor por la efectiva competencia de los tribunales para plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre las leyes aprobadas por las CC.AA., no por su exceso sobre la ley marco que continuaría siendo una especie de ultra vires propio de la delegación, sino por su eventual oposición a los preceptos constitucionales.

Pero existe una razón de mayor peso para oponerse a la atribución de facultades reglamentarias, incluso cuando constasen en una ley marco, y es la ~~existencia~~ consideración del sistema jurídico de las



CC.AA. como un auténtico ordenamiento, sin perjuicio de su integración en el ordenamiento estatal general.

Cada Estatuto configura un sistema propio de fuentes, con sus propios principios para ordenar las funciones del Parlamento y del Gobierno autonómicos. Por imperativa constitucional y reconocimiento de la generalidad de los Estatutos, la relación entre la ley y el reglamento autonómico viene sometida al principio de supremacía de la ley, impidiendo la existencia de reglamentos sin ley previa. Por lo tanto, solo la ley de la C.A. puede habilitar el ejercicio de la función reglamentaria; admitir que el Gobierno de una C.A. puede elaborar reglamentos por habilitación directa de una ley estatal significa alterar el sistema de fuentes de la C.A. y trastocar la posición respectiva del Parlamento y el Gobierno autonómicos.

~~Justamente por caracteres de mecánica en competencia exclusiva del Estado y atribuir a las CC.AA. facultades legislativas~~

La ley prevista en el art. 150.1 CE presenta su nota más significativa en constituir un "marco" para la facultad legislativa de las CC.AA. que habilita. Este límite a las facultades autonómicas, designado como "principios, bases y directrices", presenta notables caracteres de generalidad, sin que sea problema excesivo para las CC.AA. porque se trata de competencias que eran exclusivas del Estado.

La yuxtaposición de los términos "principios, bases y directrices" parece incluso indicar una gran disponibilidad de las Cortes a la hora de atribuir competencias a las CC.AA., y sugiere una escala de condicionamientos que va de menor a mayor vinculación. Lógicamente las "bases" equivalen al parámetro utilizado en el art. 149.1, los "principios" aluden a un grado aún superior de abstracción y generalidad y las "directrices", en cambio, a una mayor pauta de concreción que las bases.

Pero resulta inútil intentar configurar a priori estos conceptos con mayor nitidez; ni la comparación con los principios generales del derecho ni la sinonimia con las directrices de la CEE resultan referencias útiles, y las propias técnicas pueden variar según la materia a que se refieran.

Un límite parece únicamente seguro, no pueden agotar la materia, puesto que su propia naturaleza exige el desarrollo legislativo por las CC.AA. Por la misma razón no puede considerarse dirigida directamente a los ciudadanos, porque entonces sobraría la ley autonómica, y el Estado podría conseguir lo mismo mediante una ley ordinaria. Siendo competencia exclusiva del Estado, la única razón para atribuir facultades a las CC.AA. estriba en considerar preferible una regulación plural y más próxima a los ciudadanos, como la que representan las leyes autonómicas.

El control de las Cortes sobre las normas legislativas derivadas de la ley marco se explica de nuevo por el carácter exclusivo de la competencia estatal y la cesión de atribuciones que supone.

El Reglamento del Congreso de Diputados (art. 167) establece para este control ~~la misma~~ el mismo procedimiento que para los decretos legislativos, a los que remite (art. 153 R.C.). Si al mes siguiente a la publicación del texto legislativo ningún diputado o Grupo parlamentario formula objeciones, se entenderá que el desarrollo es correcto. De lo contrario se remitirá a la Comisión permanente correspondiente para que elabore un dictamen, que se debatirá en el pleno conforme al procedimiento legislativo general. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley marco.

Pese a esta pésima técnica del Reglamento del Congreso de Diputados ~~basada~~ basada en la analogía con la delegación legislativa, que deja

bastantes problemas sin resolver, es preciso insistir en la diferencia entre la delegación legislativa del art. 82 y ss CE y la ley marco, y por tanto la invalidez de las categorías de aquélla para ésta; así estimamos que ~~estas~~<sup>no</sup> ~~intervienen~~ intervienen aquí --al menos en la misma forma-- las cláusulas del plazo o del agotamiento de la facultad por su ejercicio, ya que sería posible la reforma de la ley autonómica de desarrollo siempre que respetara los principios, bases y directrices de la ley estatal y se sometiera de nuevo al control de las Cortes.

La falta de aplicación del precepto constitucional que comentamos hace difícil concretar más su perfil --Muñoz Machado se inclina por la flexibilidad para su posible articulación(4)--, en cambio varios Estatutos (Canarias, Valencia, Cantabria, La Rioja...) han previsto su utilización, con objetivos bien definidos, junto con la Ley Orgánica de delegación o transferencia, ~~así~~ que veremos a continuación.

La ley orgánica de delegación o transferencia ( 150.2 CE)

Este tipo de ley tiene su antecedente claro en ~~las leyes~~ el art. 18 de la Constitución española de 1931; ~~antes~~ entonces estaba directamente conectada con las competencias estatales en virtud de la clausula residual, mientras que ahora aparece con caracter más general, lo que explica tambien los controles que ahora presenta y que entonces no existían.

Tras un primer debate, se ha impuesto la opinión --defendida destacadamente por Muñoz Machado(5)-- de que estas son leyes extra-estatutarias y las delegaciones o transferencias no podían realizarse en los mismos Estatutos, pese a su carácter formal de ley orgánica.

Efectivamente, la ratio principal de este tipo de ley consiste en corregir el ejercicio de la distribución de competencias operada por los Estatutos, bien porque se haya mostrado poco funcional o porque se opte por elevar el techo competencial de algunos, sin recurrir a la reforma estatutaria formal. En el primer sentido fué postulado su uso por el Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías, a fin de organizar las transferencias en "bloques orgánicos de materias" (6), y en el segundo ha sido previsto y actuado por algunos Estatutos,

como enseguida veremos. Seguramente este tipo de ley, junto con la examinada anteriormente, podrían constituir el instrumento principal en una futura equiparación de las competencias de las CC.AA.

Una primera nota que distingue a esta ley de la anterior es posibilitar la atribución a las CC.AA. de competencias completas, sin que subsista en el Estado la posibilidad de orientar la dirección autonómica mediante "principios, bases o directrices" y con la transferencia ~~correspondiente~~ de los medios financieros correspondientes a las competencias delegadas y transferidas.

Este tipo de cesión "completa" del Estado a las CC.AA. y la situación de la norma junto a la ley marco, condujo a una parte de la doctrina a considerar que la transferencia o delegación solo podía efectuarse en competencias ejecutivas(7). La contradicción que representaba que la atribución de la ley marco se realizara por ley ordinaria y la transferencia o delegación requiriera ley orgánica se explicaba por la superior importancia real que puede representar una competencia ejecutiva respecto a una legislativa, especialmente si aquella es completa y dispone de sus propios recursos financieros. La superior sistemática de esta interpretación (ley marco para legislación, ley de transferencia para ejecución) conduce to-

davía a algunos autores a defender esta posición,<sup>(8)</sup> cuando ya las leyes orgánicas 11 y 12 /1982 ha realizado transferencias muy amplias de competencias legislativas y ningún precepto constitucional avala la limitación del art. 150.2 a las competencias ejecutivas.

Efectivamente las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, aprobadas el mismo día que los Estatutos de autonomía de Canarias y Valencia, han transferido a estas CC.AA. las competencias legislativas y ejecutivas incluidas en sus Estatutos que superaban el límite competencial del art. 148.1 CE y las han igualado, por tanto, al límite máximo del art. 149.1, ~~que en principio no podían alcanzar al haber seguido la vía de aprobación del Estatuto de los art. 143 y 146 CE.~~

~~La razón evidente de esta aplicación del art. 150.2 CE se encuentra en la frustración producida en estas CC.AA. por la decisión del Gobierno Suarez de conducir todos los Estatutos pendientes de elaboración por la vía del 143-146 CE., que reducía sus competencias al menos durante cinco años, hasta que se reformaran los Estatutos(art. 148.2 CE). Obviamente, la transferencia realizada no supone reforma, porque las competencias siguen siendo de titularidad estatal, pero en su ejercicio resultan equivalentes, aunque sometidas a control estatal.~~

La razón evidente de esta aplicación del art. 150.2 CE se encuentra en la frustración producida en estas CC.AA. por la decisión del Gobierno Suarez de conducir todos los Estatutos pendientes de elaboración por la vía del 143-146 CE., que reducía sus competencias al menos durante cinco años, hasta que se reformaran los Estatutos(art. 148.2 CE). Obviamente, la transferencia realizada no supone reforma, porque las competencias siguen siendo de titularidad estatal, pero en su ejercicio resultan equivalentes, aunque sometidas a control estatal.

Una razón parecida ha incluido en numerosos Estatutos (por ejemplo, art. 13 E.Ast., 25.2.2º E. Cant., 37 E. Arg., 13 E. Mrc.) la posibilidad de leyes de transferencia o delegación que equiparen el ejercicio de competencias autonómicas con el que resultaría de la reforma de los Estatutos hasta el límite máximo del art. 149.1 CE. En algunos Estatutos, junto a la posible ley de transferencia figura también la posibilidad de leyes marco (art. 11.2 E. L-Rja., 16.2.2º E.Bal.), dirigidas al mismo objetivo, obtener el máximo ~~de ejercicio de competencias~~ de ejercicio de competencias sin reforma del Estatuto; conviene señalar que esta utilización de las leyes del art. 150.1 y 2 CE se contempla en todos estos Estatutos como alternativa a la reforma del Estatuto transcurridos cinco años, reforma a la que todos aluden expresamente.

Es obvio que tanto las transferencias realizadas a Canarias y Valencia, como las previstas ~~para~~ en los demás Estatutos que hemos citado, no son equiparables a las competencias que las mismas CC.AA. pueden obtener mediante la reforma del Estatuto, porque la titularidad permanece en el Estado, y porque éste puede establecer condiciones y controles para el ejercicio de las competencias transferidas. Pero

si obtienen el mismo resultado en cuanto al ejercicio de las competencias.

Si respecto a la ley marco, limitada a atribuir facultades, la ley orgánica puede atribuir competencias completas, ésta contiene un límite y una condición que no aparecen en aquella: que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación y que sean aprobadas por ley orgánica.

La limitación de que solo afecten a materias "de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación", teniendo en cuenta que la decisión corresponde únicamente a las Cortes, resulta retórica y probablemente encuentra su explicación en el deseo de tranquilizar a los sectores que durante la elaboración de la Constitución ~~no~~ equiparaban el sistema de las autonomías con la desintegración de España. Ni siquiera constituye un criterio de constitucionalidad para el T.C., que siempre puede aplicar el principio de unidad del art. 2 CE y todos los que derivan de él para anular la ley que debilita ~~algunas~~ a las instituciones centrales ~~del~~ del Estado más allá de lo que exige el principio de autonomía.

La Constitución contiene en el art. 149.1 las competencias exclusivas del Estado, designadas en unos casos por la función legislativa básica o integral que se reserva -- para establecer un común denominador en todo el territorio-- y en otros casos por alusión a la materia (nacionalidad, Relaciones internacionales, Defensa...). En el primer caso, el Estado no puede transferir o delegar funciones que amenacen la pérdida del común denominador jurídico, pero sí el resto; en el segundo caso, no puede transferir o delegar ~~los~~ elementos esenciales de aquellas materias, pero sí algunos elementos parciales, conectados con ~~estas~~ competencias de las CC.AA. L.Vandelli se ha referido a funciones que pueden realizar las CC.AA. en materias tan tradicionalmente exclusivas como las relaciones internacionales, por ejemplo, típicamente, la promoción internacional de las actividades turísticas(9), y Garcia de Entera suministra también varios ejemplos significativos. Como resume este último

"no hay pues de suyo materias indelegables, susceptibles de enunciarse en una lista y más bien todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma"(10).

La exigencia de que la transferencia o delegación sea aprobada por ley orgánica nada tiene que ver con las reservas materiales del art. 81-CE y sólo pretende que la voluntad política de realizarla alcance una mayoría cualificada en el Congreso de Diputados; ya que el procedimiento para la aprobación de la ley orgánica requiere mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE).

Esta rigidez proporciona además una mayor seguridad jurídica, en cuanto al conocimiento de las materias transferidas a las CC.AA., que solo pueden figurar en este tipo de leyes, pero frena al mismo tiempo las delegaciones y transferencias que pudieran operarse cuando la discusión de una ley ordinaria en las Cortes aconsejara atribuir ciertas funciones a las CC.AA. para alcanzar una mejor organización de la materia. Así sucedió por ejemplo, al discutirse el proyecto de ley de Arrendamientos Rústicos; cualquier artículo de ~~proyecto~~ un proyecto de ley ordinaria o cualquier enmienda que implique transferencia a las CC.AA. resulta inadmisibles al requerirse la forma del art. 150.2. La decisión en estos casos, como han señalado Gil Robles y Marín, corresponde a los órganos de dirección de las Camaras (11).

Por último, la ley orgánica de transferencia o delegación debe prever la correspondiente transferencia de medios financieros y puede reservar al Estado las formas de control que considere necesarias.

En las citadas leyes orgánicas de transferencias complementarias a Canarias y Valencia se establece la obligación de que la C.A. proporcione a la Administración central la información que ésta solicite sobre la gestión de los servicios, lo que no es propiamente un control sino la base material para para posibles controles, y se fijan también condiciones al ejercicio de las facultades transferidas: mantenimiento de la eficacia anterior, no causar desequilibrios financieros, etc. ~~control~~

En caso de incumplimiento de estas condiciones, el Gobierno advertirá formalmente a la C.A. y si ésta no rectifica puede suspender las facultades y servicios a los tres meses, dando de ello cuenta a las Cortes; éstas decidirán, levantando la suspensión o revocando el ejercicio de la facultad transferida.

Este parece ser, pues, el sentido del control que el art. 153.b) atribuye al Gobierno sobre el ejercicio de las funciones delegadas que estamos estudiando; es lógico que la decisión última corresponda a las Cortes, que había aprobado la transferencia, pero en todo caso surgen varias cuestiones. El art. 153.b) no contempla

la facultad del Gobierno para suspender el ejercicio de las atribuciones transferidas a la C.A. ¿Debe entenderse que ésta facultad del Gobierno no es general sino que se establece en este caso, y puede establecerse en otros, al amparo de las formas de control que se reserva el Estado? Parece lo más lógico.

De todas formas, el art. 153.b) exige dictamen del Consejo de Estado, lo que no aparece en las Leyes Orgánicas mencionadas, y lo refiere "al ejercicio de las funciones delegadas" como si fueran separables de las "transferidas", que no menciona.

Con ello parece introducirse una distinción entre transferencia y delegación que la mayoría de la doctrina no ve; Muñoz Machado observa como máximo una cuestión de matiz, en favor de la estabilidad de la transferencia respecto a la delegación(12), García de Enterría ni siquiera eso(13). Nosotros no vemos tampoco ninguna diferencia entre los dos términos.  *dada la identidad de cubito y que en jco.*



la facultad del Gobierno para suspender el ejercicio de las atribuciones transferidas a la C.A. ¿Debe entenderse que ésta facultad del Gobierno no es general sino que se establece en este caso, y puede establecerse en otros, al amparo de las formas de control que se reserva el Estado? Parece lo más lógico.

De todas formas, el art. 153.b) exige dictamen del Consejo de Estado, lo que no aparece en las Leyes Orgánicas mencionadas, y lo refiere "al ejercicio de las funciones delegadas" como si fueran separables de las "transferidas", que no menciona.

Con ello parece introducirse una distinción entre transferencia y delegación que la mayoría de la doctrina no ve; Muñoz Machado observa como máximo una cuestión de matiz, en favor de la estabilidad de la transferencia respecto a la delegación(12), García de Enterría ni siquiera eso(13). Nosotros no vemos tampoco ninguna diferencia entre los dos términos. *Ésta es la identidad de cubito y que en jco.*

La ley de armonización (150.3 CE)

Si los dos supuestos anteriores del art. 150 son extraordinarios en cuanto implican cambio en el ejercicio de las competencias sin reforma de los Estatutos, la ley de armonización es además un supuesto excepcional porque el cambio del ejercicio de las competencias se realiza en detrimento de las facultades de las CC.AA., que son siempre la parte más débil en la relación con el Estado. Por esta razón, las instituciones que permiten asumir competencias a la Federación en detrimento de los Estados van rodeadas de grandes precauciones en el Derecho comparado.

Aunque existen algunos instrumentos parecidos en los sistemas federales, el precedente más claro de este artículo se encuentra en la Constitución de 1931, que muestra igualmente la naturaleza de excepción en las condiciones que requería.

"El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.

Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integran las Cortes"(art. 19).

Toda la doctrina (García de Enterría-Tomás R. Fernández, Muñoz Machado, Leguina, Vandelli, Moderne y Bon...) coinciden en el carácter excepcional de esta figura ("fórmula de uso excepcional", "supuesto excepcional", "instrumento muy peligroso para las autonomías"...), y el mismo ha sido resaltado fuertemente por el T.C. que le califica como norma excepcional de cierre del sistema.

"el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general" (STC. 76/1983, 5 de agosto, fto. 3.b)).

Este carácter excepcional de la ley de armonización inspira sus notas principales: el procedimiento agravado para su aprobación --más que ningún otro en la Constitución--, la limitación de su contenido a los principios necesarios para proteger el interés general y su utilización únicamente cuando no exista otro instrumento para alcanzar el mismo objetivo. El T.C. en la sentencia citada insiste varias veces

sobre la imposibilidad de utilizar la ley de armonización cuando exista otro título competencial que permita alcanzar el mismo fin.

La ratio de la ley de armonización es impedir que la existencia de normas de las CC.AA. contradictorias entre sí o con la legislación estatal amenacen un interés general que <sup>merezca</sup> ~~merece~~ mayor protección que la diversidad normativa propia del Estado autonómico.

Es evidente que la diversidad normativa es consustancial con las autonomías dotadas de poder legislativo, y la simple pluralidad de soluciones no autoriza la intervención estatal. El supuesto habilitante para la armonización requiere que tal diversidad vulnere el interés general.

Tampoco se trata de que las normas autonómicas contengan algún elemento de invalidez, porque la solución en ese caso sería acudir a la jurisdicción correspondiente para invalidarlas, protegiendo la legalidad o la constitucionalidad.

En cualquier caso, la armonización no puede alcanzar a los Estatutos de autonomía porque éstos solo pueden ser modificados, como hemos visto, por los procedimientos formales de reforma que ellos mismos han previsto, nunca por otra ley estatal.

El interés general no puede ser considerado como un concepto abstracto y metafísico ~~al modo del "bien común"~~, ni puede referirse tampoco al sistema constitucional en general, ~~como interés general de la nación~~, porque éste ya ha sido contemplado en la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. por el constituyente; el interés común a que alude el art. 150.3 debe ser un bien concreto, perfectamente objetivable, cuya protección prevalece sobre la distribución ordinaria de competencias.

La necesidad de esta protección, como dice la Constitución, debe ser apreciada por las Cortes; pero no basta, como hicieron las Cámaras en el proyecto de LOAPA, que se designen las materias objeto de armonización sino que es preciso el pronunciamiento parlamentario sobre las causas que ~~allega~~ hacen necesaria la armonización y el interés general que se protege en cada caso. No basta, pues, que sea preferible la legislación uniforme de una materia, ~~porque ello constituiría~~ <sup>que el constituyente atribuyó a</sup> ~~las C.~~ una reforma constitucional encubierta, sino que se precisa identificar concretamente la necesidad sobrevenida y el interés concreto que se protege para proceder a la armonización de normas que la Constitución admite como diversas.

En opinión de casi toda la doctrina (García de Enterría, Salas, Sánchez Agesta), la materia sobre la que recae la ley de armonización debe ser exclusiva de la

G.A., porque si fuera compartida el Estado podría intervenir, bien mediante una ley de bases o bien mediante una ley ordinaria; sin embargo el T.C. ha salvado la posibilidad de que se produzca en materias de competencia compartida, aún señalando que lo normal será el supuesto de exclusivas.

No nos parece en cambio que resulte imprescindible el carácter ex post de la ley de armonización; aún para el caso de que ~~existieran~~ <sup>hubiera</sup> normas autonómicas previas a la ley de armonización resultaría difícil que existieran en todas las CC.AA., y por tanto para algunas sería siempre anterior; pero nada impide que la armonización se produzca con carácter preventivo, para evitar que el interés general se vea amenazado y sin esperar a que éste ocurra. La protección de las CC.AA. no pasa por esta previsión del Estado sino por el cumplimiento minucioso de las condiciones exigidas para proceder a la armonización.

El contenido de la ley de armonización se limita a los "principios necesarios" para armonizar las disposiciones de las CC.AA., lo que implica un contenido más general y abstracto que las "bases" y "directrices", si lo comparamos con el contenido de la ley marco del 150.1. Su carácter de necesarios debe relacionarse con la necesidad de proteger el interés general apreciada por las Cortes, de forma que no vayan más allá de lo necesario para remediar la amenaza al interés general.

Por otra parte, éste configura a las leyes de armonización como leyes de principios, en el sentido señalado por Predieri( ); ~~los principios vinculan positiva y negativamente--como límite-- el ejercicio de las competencias de las CC.AA.; pero obviamente no las anulan, porque de nuevo implicaría modificación de los Estatutos.~~ los principios vinculan positiva y negativamente--como límite-- el ejercicio de las competencias de las CC.AA.; pero obviamente no las anulan, porque de nuevo implicaría modificación de los Estatutos.

El carácter excepcional de esta ley se revela en el carácter agravado del procedimiento legislativo para su aprobación. La Constitución exige un pronunciamiento sobre la necesidad de armonización por la mayoría absoluta del Congreso y del Senado, pero además la estructura misma de la norma impone otras condiciones.

El debate sobre la necesidad de armonizar es previo al envío del proyecto de ley y sigue las normas de los debates de totalidad, pudiendo ser iniciativa del Gobierno, de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados(art. 168 R.C.), con mayorías que son superiores a las exigidas para la iniciativa legislativa. En el Senado la iniciativa corresponde al Gobierno o a 26 senadores (art. 141 R.S.). En ambos casos la aprobación requiere mayoría absoluta.

Los proyectos o proposiciones propiamente dichos siguen el procedimiento legislativo ordinario, pero no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el pronunciamiento anterior de las Cámaras, lo cual excluye las enmiendas a la totalidad de "Revolución" —sí caben las alternativas o de "sustitución"— y las enmiendas al articulado que supongan aumento o disminución de las materias que las Cámaras consideraron preciso armonizar. En todo caso, el proyecto o proposición inicial y las enmiendas deben mantenerse al nivel de los principios, sin descender nunca a regulaciones de detalle,

Aunque el art. 73 de la Constitución no incluye las leyes de armonización entre leyes de las que deben ser aprobadas por el pleno de las Cámaras parece obvio que lo están y no puede ser aprobadas por una Comisión con capacidad legislativa plena.

Más discutible es si la aprobación del proyecto o proposición requiere también mayoría absoluta; así lo han considerado autores como Garrido Falla, Entrena Cuesta o Mendoza Oliván, pero no fué ésta la práctica parlamentaria de la LOAPA. El sentido afirmativo se apoya sobre la coherencia entre la apreciación de las Cámaras y el proyecto consiguiente( ) y en el carácter de único acto complejo que revisten las dos fases parlamentarias, lo que inclinaría a favor de mantener la mayoría absoluta exigida para la primera fase ante la duda de la mayoría a aplicar en la segunda.

En todo caso resulta importante distinguir la diferente naturaleza de las dos fases. La primera se reduce a apreciar la existencia de un interés general que impone la armonización, y constituye el supuesto habilitante para la posterior aprobación del proyecto o proposición de ley. Pero separando ambos, la Constitución ha pretendido que la decisión primera de las Cortes se centre en la existencia real del interés general, al margen de la calidad y bondad del proyecto posterior.

La aplicación de la ley de armonización viene orientada por su carácter de ley de principios, que debe informar positivamente la legislación de las CC.AA. y constituye un límite en su ejercicio. Exige pues que los Parlamentos autonómicos modifiquen sus normas o eventualmente aprueben <sup>las</sup> <sup>otras</sup>, siendo posible que la ley imponga incluso plazos para ello. No es posible sin embargo que la ley de armonización se aplique directamente a los ciudadanos, porque la competencia autonómica no ha desaparecido sino que se mantiene, aunque condicionada.

LECCION 8.- EL TRASPASO DE SERVICIOS DES ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

I.- INTRODUCCION. II.-LA TRANSFERENCIA DE BIENES Y SERVICIOS.  
a).La etapa preautonómica, b).El sistema estatutario. b.1-La implantación del sistema de Comisiones Mixtas y su crítica.  
b.2-El sistema establecido. b.3-Valoración crítica. b.4-Los reales Decretos de traspasos y la delimitación competencial.

I.--INTRODUCCION,

El proceso de distribución competencial se articula, como se ha expuesto en otras lecciones, a través de las previsiones constitucionales y estatutarias.

~~ambos~~ <sup>ambos</sup> textos poseen, en exclusiva, la potestad para proceder a esta distribución de poder político y funciones administrativas. Pero obviamente, esta reordenación competencial precisa, además de su delimitación normativa, una traducción administrativa, un reparto "de hecho" de bienes, servicios, personal y recursos financieros. Este reparto debe reflejar el mandato normativo, pero debe articularse a través de mecanismos jurídicos específicos capaces de conseguir la adecuación a las previsiones constitucionales y estatutarias <sup>al mismo tiempo que</sup> la evolución de un sistema a otro sin saltos en el vacío, con el menor costo posible y sin perjudicar la buena marcha en la prestación de los servicios. Por otra parte, no puede olvidarse que la construcción del Estado de las Autonomías se realiza sobre un Estado ya constituido y en funcionamiento, con unas normas que distribuyen competencias entre las Administraciones en virtud de las cuales hay una asignación de medios materiales y personales.

La instauración del Estado previsto en la Constitución precisa, por tanto, el desarrollo normativo de las previsiones constitucionales y un proceso transitorio de adecuación de los aparatos administrativos existentes a la nueva situación jurídica.

Junto a ello, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la LOFCA (salvo en los casos en los que se acude al Concierto) se ha articulado a través de un proceso con dos etapas claramente diferenciadas. En la primera, que regirá

mientras duren las transferencias de servicios de cada Comunidad Autónoma y, en todo caso, seis años, las Comunidades Autónomas recibirán a cargo del Estado una financiación suficiente para cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos. Esta etapa provisional y transitoria será sustituida por el sistema general previsto en la LOFCA, sustituyéndose las transferencias estatales del periodo transitorio por un porcentaje de participación en los ingresos estatales ~~valores~~ del Estado.

La aplicación práctica de la distribución competencial reclama, pues, la necesidad de articular los mecanismos jurídicos para traducir administrativamente los bienes, servicios y personal que comporta una competencia y para determinar el coste financiero que implica para la Comunidad Autónoma el ejercicio de esta competencia. La realidad es que la Constitución guarda silencio sobre estas cuestiones, remitiendo su regulación a la que determinen los respectivos Estatutos. (art. 147,2-d : "los Estatutos de Autonomía deberán contener...las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas").

En ejercicio de esta competencia, los Estatutos de Autonomía asumieron la experiencia Republicana como modelo y han establecido Comisiones mixtas de composición paritaria en el seno de las cuales se decide el contenido de las transferencias. El ejemplo de los primeros Estatutos de Autonomía aprobados (Disposiciones transitorias segunda y tercera y sexta respectivamente de los Estatutos Vasco y Catalán) arrastró a los demás. Los intentos de reordenar el sistema, ante las disfunciones observadas, ha chocado siempre con el hecho de la competencia Estatutaria para determinar el mecanismo de traspasos.

Estos son los temas objeto de estudio en esta lección. Para ello procederemos al examen del mecanismo establecido para la transferencia de bienes y servicios, a continuación analizaremos las cuestiones relativas a las valoraciones financieras de los traspasos y, por último, prestaremos atención a la transferencia de funcionarios estatales a las Comunidades Autónomas, como temática que encierra unos problemas específicos.

## II.- LA TRANSFERENCIA DE BIENES Y SERVICIOS.

### a.- La etapa preautonómica.

Ya en la etapa de instauración provisional de regímenes de autonomía a través de Decretos leyes va a iniciarse el proceso de transferencia de bienes y servicios, dando así contenido a las competencias transferidas y permitiendo un rodaje de funcionamiento a los diversos entes preautonómicos antes de su acceso a la autonomía a través de la aprobación del respectivo Estatuto.

En esta etapa, el texto decisivo será el Decreto ley de 29 de Septiembre de 1977 por el que se restableció la Generalidad de Cataluña, creándose ~~das~~ Comisiones mixtas, una para transferencias del Estado a la Generalidad y otras para reordenar las competencias entre la Generalidad y las Diputaciones. El sistema así establecido <sup>se</sup> extenderá, sin excesiva justificación (MUÑOZ MACHADO<sup>(1)</sup>) al resto de entes preautonómicos.

Los Reales Decretos leyes de creación de los entes preautonómicos y los Reales Decretos que se dictaron en desarrollo de los mismos establecieron las reglas generales sobre la composición y procedimiento de actuación de estas Comisiones Mixtas. Alcanzando el acuerdo en la Comisión relativa a traspasos del Estado, el mismo se elevaba al Gobierno a efectos de la formulación de la transferencia mediante Real Decreto.

La crítica principal al sistema así diseñado, al margen de la insuficiencia de las previsiones contenidas en las normas sobre funcionamiento de las Comisiones Mixtas para dar respuesta a todos los problemas que se planteaban, fue la ineficacia que comportaba la negociación por separado en cada Comisión. Se impedía de esta forma una visión global de la reforma del Estado, paralela a la transferencia de competencias a las distintas Comunidades, y se hacía más difícil el contar con equipos bien preparados de estudio o propuesta para cada sector orgánico sobre el que decidiera iniciarse un proceso de transferencias.

A esta situación trató de dar respuesta el Real Decreto 2968/1980 de 12 de diciembre (cuando algunas Comunidades Autónomas ya habían aprobado el Estatuto de Autonomía), modificando el funcionamiento y la composición de las Comisiones Mixtas



de transferencias. (Al estar aún en la fase prestatutaria el Estado ~~puede~~ regular de forma uniforme estas Comisiones). El dato esencial fue la creación de Comisiones Mixtas por Departamento Ministerial y no por ente preautonómico, con el fin de conseguir la homogeneización de los procesos de transferencia. Tales Comisiones, compuestas por miembros de la Administración afectados en todo proceso de traspaso (p.ej. Director General de Patrimonio del Estado y Director Genral de la Función Pública), por aquellos afectados por el proceso concreto que se discutía en cada caso y por un miembro de cada ente preautonómico, funcionarán en esta etapa preautonómica ~~pero~~ <sup>pero</sup> deberán desaparecer al entrar en vigor los Estatutos de Autonomía, en los que se vuelve al sistema de Comisiones Mixtas del Estado-Comunidad Autónoma. No obstante, como veremos, las Comisiones previstas en el R.D. 2968/1980 se mantendrán como Comisiones Sectoriales de apoyo a los acuerdos de las Comisiones Mixtas.

Existe, pues, una primera experiencia prestatutaria en la que se pone en marcha el proceso de traspaso de bienes y Servicios a través de Comisiones Mixtas cuyos acuerdos publica el Gobierno como Decreto. Estos acuerdos serán luego asumidos por los propios Estatutos de Autonomía, (p.ej. disposición transitoria sexta, seis del Estatuto de Cataluña "La Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad los servicios que ya le hayan sido traspasados desde el 29 de Septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto") y en algunos casos darán lugar a <sup>nuevos</sup> ~~nuevos~~ Reales Decretos de traspasos ampliando o completando lo ya <sup>traspasado</sup> ~~efectuado~~ en la fase prestatutaria.

Al margen de esta continuidad en el proceso de transferencias hay un dato que debe destacarse en tanto supone establecer una clara distinción entre ambos momentos. En la fase prestatutaria no se procede a la simple traducción administrativa de las competencias asumidas, sino que se transfieren al mismo tiempo las competencias. El Real Decreto de traspasos fija las competencias del ente preautonómico y los bienes y servicios necesarios para su ejecución. Esta diferencia de valor jurídico ha sido claramente reconocida por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (p.ej. Sentencias del 7 de Abril y 20 de mayo de 1983 o de 3 de julio de 1984.) En la primera de ellas, se señaló que:

"sólo en las situaciones de lo que se llamó preautonomías las competencias se adquirieron por medio de traspasos, y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, *en puividad*, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto". Si corresponden en virtud de éste, *ope legis* o *ipso iure*, como suele decirse, mal se pueden transferir. En este sentido es más exacta la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña que habla de traspaso de los servicios inherentes a las competencias, que, según el Estatuto, corresponden. Así como por la doctrina del Tribunal Supremo (p.ej. Sentencias de 18 de febrero y 2 y 12 de marzo de 1983, ar.1349;1455 y 1536).

b.- El sistema estatutario.

b.1. La implantación del sistema de Comisiones Mixtas y su crítica.

La aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía ha de suponer la superación del sistema anterior al desarrollarse la previsión constitucional contenida en el art. 147,2-d. Los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña establecen en sus disposiciones transitorias la creación de una Comisión Mixta, integrada paritariamente por vocales designados por el Gobierno y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, a la que se encomienda elevar la propuesta al Gobierno sobre el traspaso de bienes, derechos, servicios y personal. El modelo de las Comisiones Mixtas, una por Comunidad, se extenderá al resto de Comunidades Autónomas (vd. la disposición transitoria segunda del Estatuto Vasco, y la sexta del Estatuto Catalán. Pese a las notables diferencias, se coincide en la técnica de la Comisión Mixta paritaria).

El sistema así establecido será criticado de inmediato por la doctrina (COSCULLUELA, MUÑOZ MACHADO)<sup>(2)</sup> aduciendo la incoherencia y disfuncionalidad que comporta la negociación en 17 Comisiones, al mismo tiempo, que se pone en relieve la falta de una regulación general de un tema tan importante y jurídicamente complejo. La inexistencia de un marco jurídico claro y preciso lo remitía todo a la negociación y al acuerdo.

La crítica al sistema de Comisiones Mixtas es frontal en el Informe de la Comisión de Expertos. "Pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado—señala el informe—en otro basado en poderes a Autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y 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~~ resulta aventurado esperar el éxito....Con un procedimiento en este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias, los Ministerios retienen más de lo que deben, los recursos (personales, patrimoniales, y financieros) se distribuyen inequitativamente, algunos <sup>cuorpos</sup> funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y logran evitarla, los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos, la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades, la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llega a hacerse efectiva, la reforma administrativa se aplaza continuamente, la inseguridad jurídica es notoria".

La larga cita es enormemente significativa. El problema era como articular la reforma del sistema, teniendo en cuenta las limitaciones del legislador estatal al remitirse el texto de la Constitución a los respectivos Estatutos de Autonomía.

La situación así descrita, permite reconocer, a nuestro entender, dos problemas diversos, si bien fuertemente interrelacionados. Por una parte, la necesidad de una ley general sobre el procedimiento legal de las transferencias en la que se abordarán con uniformidad y precisión técnica todos los problemas jurídicos que plantea este proceso de traspaso de bienes y personas. Por otra, la búsqueda de algún mecanismo para coordinar la actuación de 17 Comisiones mixtas y para actuar con una cierta visión de Estado.

Pues bien, por lo que hace a este último tema, ya hemos mencionado el Real Decreto 2968/1980 de 12 de diciembre. La respuesta al problema planteado va a encontrarse en los Pactos Autonómicos y en la introducción de las Comisiones Sectoriales en los

en los procedimientos de elaboración de las propuestas de las Comisiones Mixtas. Pero ello solo fue posible con el acuerdo de las respectivas Comunidades Autónomas.

En relación con el otro gran problema, la necesidad de una norma general de regulación del proceso de trasposos, la solución se quiso encontrar en los artículos 22 a 28 del Proyecto de LOAPA. Pero el texto del Gobierno se enfrentó con los límites constitucionales antes expuestos. y todo aquello que incidía en competencias reconocidas a las Comisiones Mixtas fué declarado inconstitucional (arts. 22.c; 23;24,2). La doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 es clara y tajante sobre este extremo. "El trasposo de servicios a las Comunidades Autónomas" dice el Tribunal Constitucional en el F.J.28, "no quedó configurado en el bloque de la constitucionalidad como un proceso uniforme sino, mas bien, como el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los trasposos. La remisión estatutaria contenida en el art, 147,2 de la Constitución dejó abierta la posibilidad de que los trasposos 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 trasposos 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 trasposos de servicios a las Comunidades Autónomas."

No obstante, aquellas disposiciones que contenían mandatos referidos al Gobierno o bien aquellas que se referían a aspectos formales de los Acuerdos de las Comisiones Mixtas se admitieron como contitucionalmente válidas. Por otra parte, debe tambien señalarse que las diferentes normas de las Comisiones Mixtas habían ido homogeneizando y perfeccionando su contenido.

b.2. El sistema establecido: creación de las Comisiones Mixtas; Composición y Funcionamiento de las mismas; Adopción de acuerdos; Publicación del Real Decreto por el Gobierno.

El desarrollo de las previsiones estatutarias va a dar lugar a la aparición de las diferentes Comisiones Mixtas, como