U N I V E R S I D A D D E G R A N A D A

F A C U L T A D D E D E R E C H O

TESIS DOCTORAL

ORGANIZACION SANITARIA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Presentada por el Licenciado en Derecho D. David Martín Castilla y dirigida por el Profesor Doctor D. Eduardo Roca, Catedrático de Derecho Administrativo.

Granada 1.986

U N I V E R S I D A D D E G R A N A D A

F A C U L T A D D E D E R E C H O

TESIS DOCTORAL

"ORGANIZACION SANITARIA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS"

Tribunal:
Prof. Dr. D. Mariano Baena del Alcazar
Prof. Dr. D. José Luis Valverde López
Prof. Dr. D. Manuel Pallarés Moreno
Prof. Dr. D. José Castilla Gonzalo
Prof. Dr. D. Fernando Valenzuela García

Calificación: apto.
Granada, 13 de marzo de 1.986.

Agradecimientos:

Mi agradecimiento al Departamento de Derecho Administrativo y al Prof. Dr. D. Eduardo Roca.
Agradecimiento también al Departamento de Historia de la Farmacia y de la legislación farmaceútica y al Prof. Dr. D. José Luis Valverde.

Granada, 1.986

I N D I C E

	Páginas
INTRODUCCION.	XV
ABREVIATURAS.	XXII
PRIMERA PARTE	
CAPITULO I. LEGISLACION BASICA.	1
1. Mínimo común normativo integrador.	2
2. Límites de la facultad para definir las bases.	5
2.1. El interés general: título legitimador.	6
2.2. Principio de autonomía. ..	8
3. El instrumento para definir las bases es la ley. Desarrollo reglamentario y normas básicas.	9
3.1. Noción material de bases.	9
3.2. Las bases en la legislación preconstitucional.	11
3.3. "El instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución ha de ser normalmente la ley".	14
3.4. La competencia estatal no se agota con las medidas legislativas.	15
4. Elementos de las bases: "círculo interior", "círculo de encuadramiento" y "círculo de suplencia.	16
4.1. "Círculo interior".	17

Páginas

4.2. "Círculo de encuadramiento". 18
4.3. "Círculo de suplencia". .. 19
4.4. Breve referencia a la Sanidad. 20
5. Las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las bases realizan una función "autónoma", no meramente reglamentaria. 22
5.1. Naturaleza de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas..... 22
5.2. El caso de las competencias concurrentes. 23
5.3. Analogía entre las relaciones Constitución-ley, bases-desarrollo. 24
5.4. Relaciones internormativas 25
5.4.1. El desarrollo de las bases requiere una previa operación integradora del ordenamiento estatal. 25
5.4.2. Interpretación de las normas básicas. 26
5.4.3. Interpretación restrictiva de los desarrollos reglamentarios de las bases y de las excepcionales reservas ejecutivas. 27
6. Las bases: instrumento adecuado para la ejecución de las disposiciones del mercado común. ... 27

Páginas

7. Normas básicas y leyes armonizadoras. 29
7.1. El artículo 150.3 de la Constitución. Carácter extraordinario. 29
7.2. La sentencia sobre la LOAPA. 31
7.3. La noción material de bases impedirá, de ordinario, la necesidad de armonizar las disposiciones autonómicas. 34

CAPITULO II. LEGISLACION-EJECUCION. 37
1. Problemas que suscita. 38
2. Legislación: "noción material". 41
2.1. Sentencias del Tribunal Constitucional. 41
2.2. La doctrina constitucional: "noción material", facultades normativas, facultades ejecutivas. 43
3. Analogías con el federalismo de ejecución. 53
3.1. Modelos federales de distribución de competencias ejecutivas: el norteamericano y el alemán. 53
3.2. Caracteres del "federalismo de ejecución". 54
3.3. El modelo en el Estado de las autonomías. 56
4. El poder de supervisión del Estado. 62

Páginas

4.1. En la Constitución. 62
4.2. En los desarrollos constitucionales. 65
4.3. Contenido del poder de supervisión. 69
4.4. Las medidas de corrección. 72
4.5. La cooperación: medida integradora y de prevención. 79
5. Ambito de autonomía de las Comunidades Autónomas: ejecución y territorialidad. 81
5.1. La potestad organizadora de las Comunidades Autónomas. 82
5.2. El principio de territorialidad. Problemas que plantea. 88
5.2.1. Su carácter disgregador. Necesidad de correctivos. 88
5.2.2. La jurisprudencia constitucional; efectos extraterritoriales de las actuaciones autonómicas. ... 92
5.2.3. Las medidas correctoras del principio de territorialidad. 103
5.3. Las reservas de competencias de ejecución. 108
6. La ejecución de los Tratados internacionales. 113
6.1. Garantía del Estado. 113
6.2. Competencias autonómicas. 117

Páginas

6.3. Las Comunidades Autónomas son competentes para ejecutar lo convenido en los Tratados internacionales. 119
6.4. La postura del Tribunal Constitucional. 123
7. El desarrollo y aplicación de las normas de la C.E.E. 127
7.1. Las previsiones constitucionales. 128
7.2. Las fuentes del Derecho europeo. 129
7.3. Incidencia del Derecho derivado en las competencias de las Comunidades Autónomas. 133
7.4. La aplicación del Derecho comunitario por los órganos judiciales españoles. 135
8. Atribución de competencias estatales de ejecución a las Comunidades Autónomas: transferencias y delegaciones. 137
8.1. Régimen competencial establecido por la Constitución, asunción mediante los Estatutos de autonomía. 137
8.2. Técnicas distintas de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. 139
8.3. Leyes orgánicas de transferencia o delegación. 141

Páginas

CAPITULO III. COOPERACION Y COORDINACION

1. La cooperación, garantía de la autonomía. 150
2. El principio de cooperación informa nuestro ordenamiento constitucional. 155
3. La coordinación del Estado. ... 158
3.1. Carácter adjetivo de la coordinación. 158
3.2. Su relación con las bases normativas. 161
4. Los órganos de coordinación. .. 167
4.1. Las previsiones constitucionales. 167
4.1.1. Introducción. 167
4.1.2. Función de las Cortes Generales. 168
4.1.3. El Delegado del Gobierno. 174
4.1.4. El Consejo Económico y Social. 176
4.2. Otros órganos de coordinación. 177
4.2.1. Conferencias sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas. y los correspondientes Ministros del Gobierno. 177
4.2.2. Sistemas de Administración mixta. 180
4.2.3. Utilización por un territorio o por el Estado de servicios pertenecientes a una Administración

Páginas

Pública distinta. 183
4.2.4. Los instrumentos participativos. 185
5. Las técnicas de coordinación. .. 189
5.1. Fundamento. 189
5.2. Los medios de información--comunicación. 191
5.3. El asesoramiento como medio de coordinación. 194
5.4. Reconocimiento de efectos generales a los actos de los órganos de las Comunidades Autónomas. Los registros generales. . 199
5.5. La técnica de las Directivas o directrices generales. .. 206
5.6. Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas 217
5.7. La planificación económica, planes sectoriales. 220
6. La cooperación interregional. 237

CAPITULO. IV. PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION PUBLICA.

1. Una alternativa al centralismo. 250
2. La participación, principio informador de nuestro ordenamiento constitucional. 255
2.1. Su fundamento en el pluralismo. 255
2.2. Legalidad y participación. 261
2.3. La participación como principio organizativo. 263
3. El modelo organizativo de la Administración Central. 267

Páginas

3.1. Los principios derivados del federalismo de ejecución. 267
3.2. Cometidos de la Administración Central. 269
3.3. La incidencia de los traspasos de servicios en el modelo administrativo. 275
3.3.1. La técnica del traspaso de servicios: naturaleza. 275
3.3.2. Las disfunciones en el sistema de traspasos. . 278
3.4. La Administración periférica. 285
3.4.1. Las previsiones constitucionales. 285
3.4.2. Las soluciones extraconstitucionales. Los Directores comisionados de los Departamentos ministeriales. 291
4. La Administración autonómica. 295
4.1. La potestad organizadora de las Comunidades Autónomas. 295
4.2. Las limitaciones estatutarias. 299
4.3. La Administración autonómica indirecta y sus realizaciones prácticas. 302
5. La autonomía local. 316
5.1. Función participativa. ... 316

Páginas

5.2. Las Corporaciones Locales en el ordenamiento constitucional. 323
5.3. Bases de Régimen Local. . 329
5.3.1. La ley de Bases de Régimen Local. 329
5.3.2. Las relaciones interadministrativas: el carácter "bifronte" del régimen local (332); la coordinación(339); la planificación, medio ordinario(351); armonización (357); las delegaciones y transferencias a las Corporaciones locales (359). 332
5.3.3. El poder de supervisión. 367

SEGUNDA PARTE

CAPITULO V. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SALUD.

1. La integración en el contexto de los derechos fundamentales y libertades públicas. 374
1.1. Interpretación sistemática 374
1.2. Relación con el derecho a la vida. 383
1.3. La salud como límite del ejercicio de los derechos fundamentales; salud y libertad ideológica y religiosa. 387
2. La salud pública. 392

Páginas

2.1. Las previsiones constitucionales. ..... 392.
2.2. La fuentes internacionales. 398
2.3. Concepto. 401
2.4. Caracteres de la función de tutela de la salud pública. ... 408
3. La sanidad pública. 414
3.1. Sanidad pública y asistencia sanitaria. Necesidades de reforma. 414
3.2. Concepto integral de sanidad. 419
3.2.1. Indivisibilidad. .. 419
3.2.2. Asistencia primaria 423
3.2.3. Separación orgánica de algunas funciones. 425
3.3. Contenido de la sanidad integral. 429
3.4. La información epidemiológica, cometido primordial de la sanidad integral. 431
4. El derecho a la asistencia sanitaria. 433
5. Sistema sanitario y pluralismo. 438
6. Libertad personal y tutela de la salud pública. 444
7. Sanidad y Seguridad Social. ... 455
7.1. Las diversas opciones organizativas en la Constitución. .. 455
7.2. La opción organizativa en los Estatutos de autonomía en

Páginas

relación con los principios del título VIII de la Constitución. 462

CAPITULO VI. COMPETENCIAS SANITARIAS Y ESTADO DE AUTONOMIAS.

I. Sistema Nacional de Salud. 474
II. Las definiciones y su alcance. 485
1. Competencias del Estado. 486
1.1. Sobre la sanidad. 486
1.2. Distinción entre sanidad interior y exterior. 488
1.3. Sanidad y Seguridad Pública. 492
1.4. Seguridad Social. 499
1.5. Otros títulos competenciales que pueden incidir en el reparto de funciones sanitarias. 509
2. Competencias de las Comunidades Autónomas. 514
2.1. El Estatuto de Autonomía como título de legitimación. 514
2.2. La diferenciación de los grados de autonomía inicial y sus consecuencias. 516
2.3. Competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas. 517
2.3.1. En la Constitución. 517
2.3.2. En los Estatutos de autonomía. 520
2.4. Competencias estatutarias conexas con la sanidad interior 527

Páginas

III. Distribución de competencias sanitarias. 532
1. Recapitulación y plan a seguir. 532
2. Competencias sobre actividades sanitarias. 536
2.1. "Productos farmaceúticos": libre circulación de bienes y "discrecionalidad técnica". 536
2.1.1. Integración en las bases de la sanidad interior. 536
2.1.2. Relatividad del concepto de "productos farmacéuticos". 545
2.1.3. Distribución de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas: facultades normativas; facultades ejecutivas (autonomía de ejecución, concretas derogaciones al principio general, autorización y registro, inspección y sanción; control y principio cooperativo; posibles excepciones a las reservas estatales, sus inconvenientes). 549
2.2. Establecimientos sanitarios. 569
2.2.1. Concepto y contenido. 569
2.2.2. Competencia sobre la industria farmaceútica. .. 572
2.2.3. Facultades normati-

Páginas

vas. 582
2.3. Profesiones sanitarias: libre circulación y establecimiento. 601
3. Competencias sobre sanidad alimentaria. 609
3.1. Régimen general: unidad del sistema sanitario y libertad de circulación de bienes. 609
3.2. Protección de la salud pública y defensa de los consumidores. 612
3.3. Facultades normativas. ... 614
3.3.1. Productos alimentarios en general. 614
3.3.2. Aditivos. 619
3.3.3. Establecimientos alimentarios. 638
3.4. El Registro General Sanitario: su naturaleza coordinadora. 639
3.4.1. Los problemas de autorización autonómica de los productos. 639
3.4.2. Registro General y Registros Territoriales. .. 642
3.4.3. La jurisprudencia constitucional. 649
3.5. Facultades ejecutivas. 655
4. Salubridad e higiene ambiental. ... 656
5. Prevención general. 657
6. La planificación sanitaria. 658

Páginas

CAPITULO VII. LA ADMINISTRACION SANITARIA LOCAL.

1. La participación: fundamento de la sanidad local. 661
2. ¿Es posible una sanidad local?. 664
3. La unidad sanitaria local. El modelo italiano. 672
4. El modelo sanitario en el Proyecto de Ley General de Sanidad. 684
5. Funciones sanitarias de las Corporaciones locales en la ley de Régimen Local, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, y General de Sanidad (proyecto). 696
6. Valor de las claúsulas uniformistas; diversidad administrativa. 700

CONCLUSIONES. 712

BIBLIOGRAFIA. 725

ANEXO: SENTENCIAS DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CONSULTADAS. 750

INTRODUCCION

La Constitución española de 1.978 consagra una nueva organización territorial del Estado. Aunque inspirada en otras constituciones de carácter federal y regional, presenta numerosas diferencias con sus modelos. Tal vez a causa del proceso constituyente, las experiencias anteriores, y la necesidad de lograr un amplio acuerdo con todos los intervinientes en el proceso de elaboración de nuestro texto constitucional, pueden justificar la novedad del sistema y la indefinición de los criterios competenciales recogidos en su Título VIII. Pese a las dificultades con que se ha enfrentado y se enfrenta esta nueva configuración del Estado, se ha impuesto la opinión favorable a su pleno desarrollo y consolidación.

La Sanidad es una de las materias en la que estos esfuerzos consolidadores son más necesarios. La misma claúsula contenida en el artículo 149.1.16 lo pone de manifiesto. Al atribuir al Estado la competencia para definir las bases de la Sanidad, la legislación sobre productos farmacéuticos y coordinación general, se está poniendo de manifiesto —en comparación con otros sectores menos sujetos a las técnicas unificadoras— la necesidad de someter a esta materia a un especial régimen distributivo. Los principios de igualdad social y solidaridad, aparecen aquí más nítidos que en otros campos de la actuación pública.

Esta peculiar naturaleza justifica que el constituyante haya instrumentado varias técnicas integradoras. En cierto modo se convierte la Sanidad en centro de confluencias de todos los elementos estructurales de un Estado compuesto: reconocimiento de la unidad sobre la base de la diversidad, respeto de los distintos ámbitos de responsabilidad y cooperación mutua de todos los poderes.

En el régimen de autonomía sanitaria previsto en la Constitución y en los Estatutos, concurren las tres técnicas participativas posibles. A través del estudio

de cada una de ellas, en relación con la Sanidad, descubriremos las mutuas interrelaciones y su capacidad unificadora.

La primera a la que dedicaremos nuestra atención será a las normas básicas, mediante las cuales, el Estado practica la operación del deslinde de los ámbitos generales y territoriales. Para ello contamos con la ayuda de una amplia jurisprudencia constitucional que ha sido uno de los temas de los que ha conocido, y sobre el que existe una cierta seguridad. Este primer punto fundamentará nuestra distinción de lo básico en la Sanidad, separándolo de todo aquello susceptible de ser atribuido a las Comunidades Autónomas.

El estudio de las relaciones entre funciones normativas-funciones ejecutivas (segunda técnica contemplada en la Constitución y en los Estatutos), nos ayudará a establecer los criterios de delimitación de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas, respecto a los "productos farmacéuticos" y a algunas materias análogas. La aplicación de las normas jurídicas contenidas en los Tratados internacionales y el Derecho derivado de las Comunidades Europeas, así como su posible ejecución autonómica, son cuestiones que tienen especial relevancia en materia sanitaria, puesto que los intereses que persigue exceden de nuestras fronteras,

y exige una continua y progresiva cooperación en los niveles supranacionales. Dentro de el apartado de la ejecución autonómica, dedicaremos especial atención al principio de territorialidad como criterio delimitador de ámbitos. Este principio requiere algunas correcciones pues su aplicación indiscriminada puede producir efectos enormemente disgregadores. La libre circulación de los bienes y la unidad de mercado, aportarán algunos contrapuntos a dicho principio. El control sanitario de productos es una de las materias en las que esos tres criterios pueden ser analizados con detalle y aportan soluciones que, sin duda, pueden ser aplicables a otros muchos campos de la actuación pública. La unidad en la aplicación de la ley estatal, cuando esta tenga vigencia general en todo el territorio, está garantizada en nuestro sistema de organización territorial a través de los poderes de supervisión con que cuenta el Estado.

Sin embargo, las técnicas de separación bases-desarrollos normativos, reclaman una tercera técnica, prevista en nuestra ley fundamental: la coordinación. A ella dedicaremos el tercero de los capítulos de este estudio. Su presupuesto, la cooperación, delimita el marco dentro del cual los poderes territoriales ejercitan sus respec

tivas competencias en favor del interés general.

De esas tres técnicas, deduciremos, a continuación, los principios organizativos que informan el Estado de las Autonomías, sobre el que habrá de apoyarse cualquiera de los modelos sanitarios que se pretendan diseñar.

En la segunda parte de la tesis, dedicada más concretamente a la Sanidad estudiaremos —en primer término— el marco constitucional de la salud, dentro del cual, en los capítulos siguientes, analizaremos las distintas responsabilidades de los poderes generales o territoriales y sus mutuas relaciones. Prestaremos especial atención al régimen de intervención sanitaria de productos comerciales por la incidencia que tienen esos controles en la libre circulación de los bienes, la unidad de mercado. Es en esta materia donde se pone de especial relieve el principio cooperativo que rige el Estado de autonomías, y es aquí donde, pensamos, es más urgente establecer los sistemas de coordinación.

Tiene también especial interés, para nosotros, el averiguar el verdadero alcance de las claúsulas competenciales recogidas en los Estatutos y si, en realidad, configuran o no, dos modelos sanitarios: uno para las Comunidades de autonomía inicial plena, y otro distinto para las Comunidades de autonomía gradual. Sus relaciones con otros

títulos conexos, nos llevarán a delimitar el campo de responsabilidades de cada Administración pública.

Por último, una vez analizados los principales problemas que, bajo nuestro punto de vista, tiene planteados la reforma sanitaria emprendida, a la luz de los principios que estimamos se desprenden de nuestro ordenemiento constitucional, sugeriremos un modelo de sanidad integral que favorezca la participación ciudadana y la mayor democratización posible de las tareas de la administración sanitaria.

Con esta tesis doctoral sobre la organización sanitaria en el Estado de las autonomías, esperamos ofrecer algunos puntos de reflexión sobre las necesidades de reforma y su adecuación al modelo de organización territorial instaurado por la Constitución de 1.978, proponiendo una alternativa a la actualmente en vigor.

Finalmente, quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento a la Universidad de Granada, y particularmente a los Departamentos de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y al Departamento de Historia de la Farmacia y Legislación Farmacéutica. Especialmente, a los profesores : D. José Luis Valverde, de quien he recibido las primeras orientaciones y el impulso continuado para la realización de este trabajo, y a D. Eduardo Roca, que se hi-

zc cargo de la dirección y que siempre ha manifestado entusiasmo, y prestado todo el asesoramiento necesario que ha hecho posible la realización de este trabajo.

ABREVIATURAS

CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CI	Cuestión de Inconstitucionalidad
CPC	Conflicto Positivo de Competencias.
EE.AA.	Estatutos de Autonomía.
F.J.	Fundamento Jurídico.
L.O.	Ley Orgánica.
L.R.L.	Ley de Régimen Local
PLGS	Proyecto de Ley General de Sanidad.
RA	Recurso de Amparo.
RI	Recurso de Inconstitucionalidad.
RPI	Recurso Previo de Inconstitucionalidad.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.

Nota: al folio 79 de la tesis, le sigue el 81, no existe página intermedia.

CAPITULO I

LEGISLACION BASICA

LEGISLACION BASICA

1. Mínimo común normativo integrador

La Constitución al atribuir las "competencias exclusivas" del Estado la reserva en diversos párrafos del artículo 149.1 la facultad de definir la legislación básica. Permite, en estos casos, que las Comunidades Autónomas asuman en sus Estatutos facultades normativas de desarrollo. Se establece así, un sistema de participación de las instancias autonómicas en la regulación de las materias, cuyas bases se encomiendan al Estado. Esta técnica de concurrencia, en la ordenación de determinados sectores de la actuación del Estado global, es una de las que mayores problemas interpretativos ha suscitado, y es también la primera con la que ha tenido que enfrentarse nuestro Tribunal Constitucional. Su jurisprudencia ha ayudado enormemente a la consolidación del Estado de las autonomías, y podemos considerar que en la actualidad existen ya criterios suficientemente explícitos para permitirnos afrontar su estudio con una cierta seguridad.

Con el procedimiento de la atribución de la potestad para establecer los principios básicos de la regulación de una determinada materia, se persigue que el Estado, en atención a los intereses supracomunitarios, concrete los ámbitos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es una técnica de coordina-

ción legislativa que permite al Estado ordenar la diversidad producida, en virtud del principio de autonomía, a la consecución de unos fines comunes para toda la nación. Se logran articular, así, las políticas de los poderes territoriales y generales a los fines superiores del Estado global. El constituyente, al ponderar esos intereses generales que habrían de informar el sistema, consideró que, en esos supuestos, dichos intereses eran mejor servidos mediante técnicas participativas, que atribuyendo la integridad de la materia a uno de los poderes que forman el Estado compuesto. Por ello, en estos casos, las atribuciones de cada una de las instancias implicadas en la ordenación de un sector de la realidad social, no pueden considerarse como poderes contrapuestos, sino ordenados todos a la consecución de los intereses generales. Los poderes centrales y autonómicos, se ven implicados mutuamente y se integran en un todo que contempla la diversidad como elemento sustancial de los intereses perseguidos. Al corresponder al Estado, en última instancia, la tutela del interés general, ostenta una cierta posición de superioridad, que le permite la integración de las partes en un sistema unitario. "Se trata de definir un ámbito general dentro del cual, y sólo dentro del cual y no frente a él o a su margen, las autonomías podrán tener su espacio y función propios" (1). El principio de cooperación, entre

(1) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico". Revista Española de Derecho Constitucional, 5, 72 (1982).

las instancias centrales y regionales, está aquí llamado a mantener el equilibrio entre la unidad y diversidad que están en la base de nuestro Estado compuesto; sobre ello insistiremos más adelante, al tratar de la relación entre las funciones de coordinación y definición de bases (2).

El Tribunal Constitucional para explicar la técnica de distribución de competencias que nos ocupa, utilizando un criterio de interpretación finalista, ha declarado que lo que la Constitución persigue es que tales bases "tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación", para garantizar "un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma en defensa de su propio interés general, podrá establecer peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia" (3). En definitiva, nos encontramos ante una técnica de coordinación (normativa) que no es sino una consecuencia de esa otra facultad atribuida al Estado para "la regulación de las condi

---

(2) Cfr. Capítulo III, nº 3.2.

(3) STC 1/1.982, 28.I (BOE 16.II), FJ. 1º en los CPC 63 y 191/1.981 sobre Cajas de Ahorro en el País Vasco; reiterada por las 32/1983 28.IV (BOE 17.v), F.J. 2º en los CPC 94 y 95/1.982 sobre Coordinación sanitaria y registro de alimentos y 57/1.983, 28.VI (BOE 15.VII), F.J.7, en el CPC 237/1.982 sobre autorización de operaciones de crédito a las corporaciones locales, entre otros. Cfr. también STC 28.VII.1.981, F.J., 5º citada, más adelante en nota (13).

ciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1.1 CE). Por ello, las bases:

- manifiestan "objetivos, fines y orientaciones para todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros";

- y, a la vez, constituyen "el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias" (4).

2. Límites de la facultad para definir las bases.

La facultad del Estado para definir las bases, está sometida a límites. No persigue, como hemos dicho, la uniformidad, sino la articulación de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando la disgregación. Tiene su fundamento en el interés general supraterritorial encomendado, en último término, al Estado y ha de respetar la autonomía de las nacionalidades y regiones que reconoce el artículo 2º de la Constitución.

---

(4) STC 25/1.983, 7.IV (BOE 27.IV), F.J. 4º, en los CPC 223 y 228 de 1.981, sobre régimen de traslado de Funcionarios de la Administración local (Cuerpos Nacionales de Administración Local).

2.1. El Estado al definir las bases realiza una interpretación, a la vez que define, los intereses generales. Estos intereses generales no son principios deducidos de la Constitución de modo directo. Se definen, dentro del marco establecido por ella, con plena autonomía. El interés general no es algo determinado por coordenadas fijas y permanentes, por coordenadas constitucionales, sino cuestión relativa y circunstancial a decidir por el legislador estatal en función de coyunturas variables";ello no es sino consecuencia del valor superior del pluralismo político que proclama la Constitución en su artículo 1.1 (5). Fruto del pluralismo y de la variabilidad de las circunstancias, las bases son cambiantes. Al definir los ámbitos, condicionan el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas y encierran ciertas dosis de inseguridad.

El Tribunal Constitucional, en alguna ocasión ha afirmado que por su propia naturaleza, las bases han de "tener una cierta estabilidad, pues con ellas se atiende más a aspectos estructurales que coyunturales" (6). Sin embargo, esa cierta firmeza es más una exigencia de la racionalidad que un principio constitucional que permita un bloqueo de las bases una vez definidas.

---

(5) GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho Administrativo", vol. I, 292 (1.983).

(6) STC 1/1.982, 28.I (BOE 26.II) citada en nota (3).

El Tribunal Constitucional carece de título suficiente para impedir el cambio, salvo en aquellos casos en que estime que no responden al interés general. MUÑOZ MACHADO señala la necesidad de que "el legislador estatal no use deslealmente sus competencias y tenga siempre como objetivo pricritario mantener el equilibrio del sistema autonómico y no alterarlo". Añade que cuando sea precisa una alteración "debe el Estado considerar los requerimientos y opiniones de las instancias autonómicas" (7). Entiendo, que no sólo para su alteración, sino para su mismo establecimiento es necesario contar con los poderes territoriales de modo que se facilite la cooperación que ha de presidir esta participación normativa. Junto a ese "tener en cuenta", es preciso hacer un uso moderado de esta facultad en beneficio de la autonomía que quiso establecer el constituyente, como elemento esencial del interés público que persiguen las bases. De aquí la conveniencia de agotar los recutsos de la coordinación (no normativa) antes de una ampliación de las bases. Para la estabilidad del sistema, exigencia de la racionalidad, es preciso que la definición de las normas básicas, cuando sean imprescindibles para el interés general, se realice contando con el mayor consenso posible dentro del Parlamento. De este modo, la alternancia en el poder no supondrá cambios esenciales en esos "elementos estructurales" a que se dirigen las bases.

---

(7) MUÑOZ MACHADO, S. "Las bases de la Sanidad" en Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las autonomías", Generalitat de Catalunya, p.10 (1.984).

2.2. De la noción de interés general surge una de las coordenadas dentro de las cuales han de moverse los poderes generales, al ejercer la competencia de normación básica. La otra, también requerida por el interés general (definido en la Constitución), es la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Unidad nacional. En efecto, no pueden vaciar de contenido ni disminuir injustificadamente las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas (8). Dichas normas han de permitir varias opciones en su desarrollo sin que éste sea una simple actividad reglamentaria (9). Las bases, delimitan el campo de actuación de las autonomías, pero no lo anulan. Lo suponen y a ellas se ordena. Han de justificarse en el interés general supracomunitario. Como hemos visto, se orientan a la integración de las partes en un todo; no para imponer uniformismos contrarios a la Constitución. Esto no niega la posición de superioridad del Estado en la ordenación de esas materias ni le somete a estrechos límites. Su única limitación es la de dejar a las Comunidades Autónomas un ámbito de actuación tan amplio como sea preciso o tan limitado como exija el interés general. El Tribunal Constitucional ha llegado a declarar,

---

(8) Cfr. STC 125/1.984, 20. XII (BOE 11.1.85) F.J. 1º, en los CPC núms. 860, 862 y 865/1.983 en relación con el R.D. 2.288/1.983 27.VII sobre distinción especial a los hoteles "Recomendados por su calidad". Cfr. también art. 137 de la Constitución.

(9) Ya declarado en la STC 28.VII.1.981 (B.O.E. 18.VIII) F.J. 5º y 6 en el R.I. 40/1.981 sobre la Ley Catalana de Diputaciones. Cfr. también STC 35/1.982, 14.VI (BOE 28.VI) F.J. 1º, en el R.I. 24/1.982 sobre la Ley Catalana de Creación del Consejo de Relaciones Laborales.

a este respecto, que "todo aquello que sea preciso para la preservación de una institución considerada como básica, debe ser entendido como básico por vía de consecuencia o conexión" (10). No por ello cabe una interpretación expansiva que permita absorver bajo uno de esos títulos, como competencia estatal, cualquier medida que incidiera, aunque remotamente, en una materia básica (11). Difícil equilibrio que no evita interferencias entre los diversos ordenamientos. Será el Traibunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, quien en caso de conflicto delimite los ámbitos respectivos y declare sobre la condición básica o no, de las normas estatales.

3. El instrumento para definir bases es la Ley. Desarrollo reglamentario de las normas básicas.

3.1. Toda la labor interpretativa del Tribunal Constitucional sobre las normas básicas ha girado en torno a su "noción material". Este criterio es consecuencia inmediata de la interpretación finalista que señala toda la actuación jurisprudencial y a la que nos hemos referido antes. El objeto de la técnica que nos

---

(10) STC 25/1.983, 7.IV (BOE 27.IV), F.J. 4º, dictada en los CPC 223 y 228/1.981 sobre Cuerpos Nacionales de Administración Local y competencias del País Vasco. En el mismo sentido: STC 1/1.982, 28.I (B.O.E. 16.II), F.J. 6º, en los CPC 63 y 191/1.981 sobre Cajas de Ahorro en el País Vasco y STC 32/1.983, 28.IV (B.O.E. 17.V) F.J. 2º, sobre Coordinación sanitaria, citadas las dos en nota (3).

(11) Cfr. STC 125/1.984, 20. XII, FJ 1º citada en nota (8).

ocupa, es asegurar un mínimo común normativo, importa menos que su articulación se produzca "a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política" (12). Este criterio aparece en una de las primeras sentencias: la de 28.VII.1.981 (13). En ella el Gobierno recurrió la ley catalana sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. Una de las cuestiones que se planteaban era la de si una Comunidad Autónoma (en este caso Cataluña) podía o no legislar sobre materias, en las que el Estado tenía competencia para definir las bases, antes de que éste la hubiera ejercitado. El Tribunal Constitucional entendió que la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas (en el caso que estudiamos) no requiere habilitación previa mediante una ley estatal. En este contexto se trata por vez primera de la "noción material". Con posterioridad, este criterio ha sido confirmado en varias sentencias (14). El Tribunal Constitucional declaró, a pesar de contradecir gran parte de los argumentos del Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de varios preceptos de la ley impugnada (todos los fundamentales).

El Tribunal Constitucional declaró entonces que "... el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de bases o de la legislación básica a que en distintos párra-

---

(12) STC 25/1.983, 7.IV (BOE 27.IV), F.J. 4º sobre Cuerpos Nacionales de Administración Local citada en nota (10).

(13) STC 28.VII.1.981 (BOE 18.VIII) dictada en el R.I. 40/1.981 sobre Diputaciones.

(14) Entre otras: STC 5/1.982, 8.II (BOE 26.II), F.J.2, sobre la ley catalana de medidas urgentes de la Función Pública, y STC 32/1.983, F.J.2, citada en nota (3).

fos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o leyes marco... La noción de bases ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente". Noción de bases reiterada después en numerosas sentencias (15).

3.2. Las bases en la legislación preconstitucional

Como hemos dicho, la sentencia sobre las Diputaciones catalanas se produjo en un momento en que el régimen local estaba regulado por normas anteriores a la Constitución. El Abogado del Estado consideraba esta circunstancia como impeditiva para el ejercicio de las competencias legislativas de la Generalidad (16). El Tribunal Constitucional, en cambio, desestima esa argumentación por entender que esas facultades que asumen las Comunidades Autónomas, no son consecuencia de una previa habilitación estatal, sino originaria; que tiene su título en las definiciones estatutarias. Desde este punto de vista, se planteaba el problema de determinar qué principios (bases) son los que ha de respetar el legislador autonómico en el ejercicio de sus funciones. A ello se responde, en la sentencia citada, con la noción material de bases. Así, se declara

---

(15) STC 28.VII.1982, F.J. 6º citada en nota (13).

(16) Argumento que se recoge y rebate en el F.J. 6º de la S.T.C. de 28.VII.1981 citada en nota (13).

que las autonomías han de respetar los criterios que racionalmente se desprenden de la legislación vigente, preconstitucional, interpretada en el sentido más favorable a la plena efectividad de los principios constitucionales (17). Estas normas, no obstante, habrán de dictarse:

a) dentro de un límite más estrecho que los que resultarán de una legislación plenamente informada por los principios que inspiran la Constitución; y

b) en cuanto puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas, nace ya afectada, por así decirlo, de una cierta provisionalidad (18).

---

(17) S T C 28.VII.1.981, F.J. 6 citada en nota (13)

(18) Ibid. Esto que rige con carácter general, encuentra una significativa matización en el Estatuto valenciano, aprobado por Ley Orgánica 5/1.982, 1.VII (B.O.E. 10.VII) en su art. 26.2 se establece:

"En las materias comprendidas en los artículos 32 y 33 (bases) del presente Estatuto, y en defecto de la legislación estatal correspondiente a la Generalidad Valenciana podrá dictar normas de validez provisional de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior. Dichas normas se tendrán por derogadas a la entrada en vigor de las estatales correspondientes, salvo expresa disposición en contrario. El ejercicio de la presente facultad de dictar legislación concurrente requerirá previa comunicación al Delegado del Gobierno". Artículo de innecesaria inclusión en el Estatuto que utiliza una técnica también inadecuada al fundar la relación internormativa en el principio de jerarquía en vez del de competencia que es el apropiado en nuestro sistema de organización territorial.

a) No siempre será imprescindible una formulación pormenorizada de todas las bases, de todos los elementos integradores, ya que aquellas son las que se desprendan de la legislación vigente. Salvo un mínimo indispensable, el resto de los contenidos "básicos" por conexión, podrán hacerse efectivos por medidas de coordinación no normativa. En caso necesario, se explicitarán aquellos contenidos definiéndolos como básicos.

b) No toda norma es básica por el mero hecho de ser calificada como tal por una ley. Lo esencial del concepto de bases es su contenido y caso necesario será el Tribunal Constitucional competente para decidirlo (19).

c) Las Comunidades Autónomas en el desarrollo legislativo han de respetar las normas básicas. Para lo cual, es precisa previa integración de dichas normas en el ordenamiento jurídico estatal en general y especialmente, en su caso, a las disposiciones reglamentarias dictadas para su aplicación. Las disposiciones territoriales han de encuadrarse dentro de las básicas según el espíritu que las informa sin que sea suficiente un mero reconocimiento formal.

Esto nos lleva una vez más al criterio finalista para determinar, en cada caso, qué es lo básico: todo aquello que, por su carácter integrador requiere un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional.

---

(19) S.T.C. 1/1.982, 28.I, F.J.1º, citada en nota (3) y S.T.C. 28.VII.1.981, F.J.5º, citada en nota (13).

3.3. "El intrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución ha de ser normalmente la Ley"(20).

El Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias ha señalado que el medio para definir las bases será la ley o una norma con rango de ley. Esta orientación le ha llevado a declarar, al fín, la nulidad por insuficiencia de rango de definiciones de competencias realizadas por Real Decreto: no puede ser el Gobierno quien las defina "ni quien habilite a determinados órganos de la Administración (...) para que desarrollen por vía reglamentaria lo previamente definido por él mismo como básico" ya que su actuación no puede ser delimitadora o definidora de competencias (21). Esto tiene su justificación en la misma naturaleza de las bases:

- que habilitan a las diversas Administraciones;
- definen ámbitos de actuación; y
- señalan normas fundamentales, de carácter general que han de tener un mínimo de estabilidad, y no pueden ser meras medidas coyunturales (22).

---

(20) S T C 28.VII.1.981, F.J.5º, citada en nota (13), S T C 32/1.983 28.IV F.J. 2º citada en nota (3) y S.T.C. 76/1.983, 5.VIII (BOE 18.VIII), F.J. 24, en los RPI 311, 313, 314, 315 y 316/1.983, sobre LOAPA.

(21) S T C 32/1.983, 28.IV (B.O.E. 17.V) F.J.2º en los CPC 94 y 95 de 1.982 sobre Coordinación sanitaria y registro sanitario de alimentos y S T C 42/1.983, 20.V (B.O.E. 17.VI) F.J.4º sobre el mismo asunto. En ellos se declaran nulas por insuficiencia de rango desterminadas disposiciones del D. 2824/1.981, 27.XI (BOE 2.XII) sobre Coordinación y Planificación sanitaria.

(22) Ibid. y STC 57/1.983, 28.VI, F.J. 7 citada en nota (3) y STC 76/1.983, 5.VIII sobre LOAPA citada en nota (20).

3.4. La competencia estatal no se agota con las medidas legislativas (23).

Una vez definidas las bases, o cuando siguen vigentes las regulaciones preconstitucionales, "existen supuestos en que la Ley puede remitir al Reglamento para regular aspectos básicos que completen su contenido. Esta facultad tiene carácter complementivo, dependiente de la Ley y sometida a ella sin que pueda otorgarse al Gobierno una autorización genérica. Entendemos que la remisión al Reglamento ha de utilizarse de modo restrictivo y así parece desprenderse de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que habla de: "desarrollos necesarios", "existen supuestos en que la ley puede remitir... para regular aspectos que completen...", "en la medida indispensable", etc. (24). Una vez más, para señalar los límites de la potestad reglamentaria, complemento de las bases, hemos de recurrir al criterio de interpretación finalista antes estudiado. Así, señala el Tribunal Constitucional, en relación a la sanidad, que "donde determinadas medidas concretas, por su contenido, pero necesariamente generales en cuanto a su ámbito territorial de eficacia, son inseparables de otras

---

(23) S.T.C. 76/1.983, 5.VIII, F.J. citada en nota (20).

(24) S.T.C. 25/1.983, 7.IV, F.J.4º citada en nota (4), S.T.C. 76/1.983, 5.VIII, F.J. 24 citada en nota (20) y S.T.C. 57 de 1.983, 28.VI, F.J. 7º citada en nota (3) respectivamente.

medidas de ordenación normativa básica y deben ser incluidas en el concepto de bases de competencia estatal" (25). Incluyen estas "medidas concretas" de carácter integrador ("necesariamente generales en cuanto a su ámbito territorial de eficacia) tanto los desarrollos reglamentarios (imprescindibles) como, incluso concretas reservas de funciones ejecutivas en la "medida indispensable" para "la preservación de un tratamiento uniforme" (26). Esta última reserva, de facultades de ejecución, tendrá carácter excepcional.

4. Elementos de las bases: "círculo interior", "círculo de encuadramiento" y "círculo suplencia".

GARCIA DE ENTERRIA, T.R. FERNANDEZ (27), a quienes seguimos en este apartado, para profundizar en el sentido de las bases, sus posibilidades integradoras y sus límites, distinguen dentro de las bases dos elementos esenciales, el "círculo interior" y el de "encuadramiento", a los que hay que unir uno accesorio, de complemento, que denominan "círculo de suplencia". A esta misma distinción parece referirse el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias al diferenciar en las bases un efecto negativo y otro positivo (28) . Como veremos, estas distinciones subrayan la

---

(25) S.T.C. 32/ 1.983, 28.IV. F.J. 2º citada en nota (21)

(26) S.T.C. 57/1.983, 28.VI, F.J.7º citada en nota (3)

(27) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R. "Curso de Derecho Administrativo" Vol. I, 298-303 (1.983).

(28) Cfr. S.T.C. 25/1.983, 7.IV, F.J.4 citada en nota (4).

verdadera naturaleza de esta técnica empleada en el artículo 149; en ellas, a la vez que se delimitan ámbitos, se establecen criterios integradores que, para su efectividad, requieren un mínimo común normativo: La definición del interés general que se verifica al delimitar las competencias estatales y comunitarias, con el fundamento sobre el que se produce la pretendida concurrencia de la diversidad en un conjunto coherente. Estas distinciones tienen especial interés en la Sanidad, como tendremos oportunidad de ver; aunque en la práctica no cabe establecer una línea divisoria clara entre los dos círculos esenciales, en el plano teórico aporta ciertos elementos de comprensión que han de ser tenidos en cuenta al elaborar un modelo.

4.1. "Círculo interior"

Entienden los autores (29) como círculo interior el núcleo material del interés general. En él se incluyen las delimitaciones de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (efecto de separación). Al realizarlo, el Estado se reserva no sólo competencias normativas, sino también —como acabamos de ver— algunas funciones reglamentarias, cuando sea preciso, y, excepcionalmente, ciertas competencias de ejecución. En él se incluyen esos objetivos, fines y orientaciones generales para todo el terri

(29) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho Administrativo" Citado en nota (27), pp. 298-300.

torio del Estado; que garantizan unas condiciones mínimas en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones para todos los ciudadanos. Son el fundamento (la base) sobre el que se han de edificar los sistemas diversos; común normativo que da coherencia y homogeneidad a todas las opciones queridas por el ordenamiento constitucional. Pero, la mera definición de ámbitos y correspondientes reservas estatales no configuran un sistema armónico, integrado. Es necesario, junto a esa fundamentación establecer unos sistemas mínimos de interrelación que forman, tambien, parte de las bases.

4.2. "Círculo de encuadramiento" (30).

Como hemos visto, las bases operan, en nuestro modelo constitucional como "determinantes de la estructura conjunta del sistema, como factores de integración capaces de articular y mantener el conjunto" por los cuales se define "el ámbito general dentro del cual, y sólo dentro del cual y no frente a él o a su margen, las autonomías podrán tener su espacio y función propias"(31). Por ello, ésta técnica requiere ciertos instrumentos de articulación de los ordenamientos separados. Junto al efecto delimitador, ha de añadirse el coordinador. Esta función es la que corresponde

---

(30) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho Administrativo" citado en nota (27), pp. 300-303.

(31) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La significación de las competencias ...", citado en nota (1) p. 73 y 72 respectivamente.

al círculo de encuadramiento: "previsión de un espacio propio para la normación autonómica complementaria y el de su articulación con el círculo núclear del interés general" (32).

Estas directrices y técnicas de coordinación en que se concreta el círculo de encuadramiento, han de prever, permitir y promover, un amplio campo para las diversas opciones que cada Comunidad Autónoma ha de concretar atendiendo al interés general comunitario. Dentro de él se han de incluir, entiendo, medidas de "coordinación horizontal", de interrelación entre las diversas autonomías territoriales. De este modo se conseguirá, por una técnica tan propia de una organización como la nuestra, una correlación más intensa, que evite un excesivo intervencionismo estatal. Al definir las bases es conveniente, quizás necesario, prever esa coordinación horizontal que tan restrictiva e insuficientemente contemplan la Constitución y Estatutos de Autonomía. Pienso que es especialmente necesaria, en la articulación del Sistema Nacional de Sanidad

4.3. "Círculo de suplencia" (33)

No tiene naturaleza básica, pues en él se trata de establecer un modelo (unitario) sobre la materia cuya definición de

---

(32) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho Administrativo" citado en nota (27), p. 300

(33) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R."Curso de Derecho Administrativo" citado en nota (27), p. 502 y 503.

bases se pretende. Tiene como finalidad su aplicación en defecto de las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas por inactividad, incompetencia o defecto en el ejercicio de las funciones asumidas. Responde a la previsión de supletoriedad del Derecho estatal, en defecto del de las autonomías, que se contiene en el último inciso del art. 149.3 de la Constitución. Sin embargo, la supletoriedad entra en juego exclusivamente:

a) en defecto de norma de la Comunidad Autónoma y una vez integrado el propio ordenamiento jurídico con las normas de interpretación que establece el Título Preliminar del Código civil, ya que se trata de un ordenamiento separado.

b) Siempre que la disposición estatal de que se trate, no tenga naturaleza básica y sólo en esa medida (34).

4.5. Breve referencia a la Sanidad.

Aunque más adelante trataremos detenidamente de las bases sanitarias, por ahora interesa adelantar una sucinta clasificación de lo que, a nuestro entender integraría lo básico en esa materia.

Dentro del <u>círculo nuclear</u> incluímos:

Definición de los principios del sistema sanitario, su diferenciación con la seguridad social, reserva de competencias

---

(34) Cfr. STC 5/1.982, 8.II. citada en nota (16). Lo que no es sino consecuencia de la naturaleza de las bases, de aplicación general y uniforme en todo el territorio nacional.

reglamentarias, en materia de aditivos por ejemplo, y excepcionales reservas de competencias ejecutivas (por ejemplo autorización y registro de ciertas especialidades farmacéuticas; aunque, como veremos, la materia farmacéutica se rige por otro criterio de distribución competencial) y competencias mínimas de las Corporaciones locales.

Integran el <u>círculo de encuadramiento</u> la "coordinación general de la sanidad", los criterios generales, incluida la planificación en su caso, coordinación horizontal (régimen de acuerdos intercomunitarios), competencias mínimas de las Corporaciones locales, y principios generales de organización que hagan posible la coordinación, respetando en todo caso las potestades regionales de autoorganización.

No todos estos elementos han de quedar definidos en las bases minuciosamente. Sí los principios generales del núcleo y algunos elementos imprescindibles de encuadramiento (entre ellos, la coordinación horizontal). El resto puede realizarse por medios de coordinación no normativos; en caso de ineficacia de esos medios no normativos
se podrá recurrir a la definición de ese "resto" como básico.

5. Las Comunidades Autónomas, en el desarrollo de las bases, realizan una función "autónoma", no meramente reglamentaria.

5.1. La autonomía de las nacionalidades y regiones reconocida en la Constitución incluye como uno de sus elementos fundamentales la capacidad de auto-normación. En virtud de esta potestad normativa que se reconoce a las Comunidades Autónomas, éstas, dentro del ámbito constitucional y de los respectivos Estatutos, ejercen una competencia propia y originaria, que tiene su título en la Constitución y sus desarrollos estatutarios. Por esta razón, no necesitan que los órganos generales del Estado les habiliten para establecer el ordenamiento jurídico territorial. Se constituyen, así, ordenamientos separados: el estatal por una parte, el autonómico por otra. Uno y otro se rigen por sus propios principios y responden a políticas diversas, de tal modo que entre ellos no existe relación jerárquica alguna. Cada uno se encuentra legitimado por el principio de competencia y ambos sometidos a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía (a los que "el Estado reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico", art. 147.1 de la Constitución). Sin ese sometimiento, las autonomías dejarían de ser tales para convertirse en Estados soberanos. La articulación entre la autonomía y la unidad de la Nación española, encuentra su razón de ser en la Constitución (art. 2).

5.2. El caso de las competencias concurrentes.

Nuestra ley fundamental, junto a esa separación, consecuencia de la autonomía -entendida como potestad de auto-normación-, ha previsto unos elementos estructurales que garanticen la unidad de la Nación española y la igualdad de todos en las condiciones mínimas del ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1). Junto a materias en las que se produce una reserva integral de competencias a favor del Estado, existen los casos de concurrencia normativa a la que nos estamos refiriendo en este apartado. Esta técnica, distinción bases desarrollo, persigue -como ya hemos visto- una integración de las instancias generales y territoriales en un conjunto global. Para ello, no se recurre a técnicas de jerarquización, sino a la de separación de competencias, estableciendo, a su vez, mecanismos de interrelación (encuadramiento). Cada poder del Estado compuesto, elabora las normas (generales y territoriales) dentro de los ámbitos respectivos. Lo que sucede, en el caso de la reserva estatal de las bases, es que la Constitución, en aras del interés general, remite a los órganos centrales la "operación de deslinde" que sea más adecuada, en cada momento, a los fines que persigue. Ya hemos visto cómo juegan las bases desde la perspectiva estatal y los límites a que está sometida su actuación. Ahora nos queda tratar con más detalle, aunque el hilo del desarrollo de los apartados anteriores nos hemos referido a algunos de ellos, la actuación de las

Comunidades Autónomas en el desarrollo de las bases.

5.3. Analogía entre las relaciones Constitución-ley, bases-desarrollo.

Según lo que acabamos de ver, la configuración del Estado autonómico supone -consecuencia de la autonomía política- lo siguiente:

a) potestad de autonormación;

b) efecto de separación entre los ordenamientos;

c) e integración de los ordenamientos en el Estado global, en virtud del sometimiento común, a la Constitución, causa, título, de la unidad.

Dentro de estos principios enumerados, aparece así la cuestión, de gran importancia práctica de determinar los límites en los que ha de desenvolverse la normación de desarrollo de la legislación básica.

La legislación básica tiene por objeto señalar un común denominador normativo de vigencia general que garantice el cumplimiento de los intereses generales. No es su misión la uniformidad, sino el ordenar la pluralidad en un conjunto armónico. El legislador estatal ha de permitir, y fomentar, la diversidad de opciones dentro del marco general definido. Cada Comunidad dentro de ese amplio margen ejercitará sus competencias con plena autonomía desarrollando políticas propias que se adecúen a la interpretación

de los intereses generales (dentro de su territorio) que la Constitución y los Estatutos le atribuyen. No es esta función una mera facultad reglamentaria, vinculada, sino propiamente legislativa y libre. Esa libertad del legislador autonómico está, tan sólo, limitada por los principios, bases, orientaciones, que se derivan de la Constitución y de las leyes básicas (y eventuales desarrollos). De aquí que, como ya hemos visto, la Comunidad Autónoma no ha de esperar una definición de las bases por parte del legislador postconstitucional para ejercer sus propias competencias. Leyes definidoras de bases y de desarrollo no guardan dependencia jerárquica alguna. Ambas se derivan de la Constitución y los Estatutos y se dictan en el ámbito de las competencias respectivas. A la vez, no son funciones contrapuestas, sino concurrentes. El legislador comunitario sirve, como el estatal, cada uno según su cometido, a los intereses generales.

De la relación bases-desarrollo como análoga a la existente ente Constitución -ley ordinaria se desprenden, a la vista de la noción material de bases, algunos criterios que rigen esta concurrencia, que vamos a estudiar seguidamente.

5.4. Relaciones internormativas

5.4.1. El desarrollo de las bases requiere una previa operación integradora del ordenamiento estatal.

Así como el legislador, en el ejercicio de sus facultades está sometido a la Constitución, que no puede contradecir,

y ha de respetar, promover y fomentar, los principios constitucionales para su plena efectividad. Del mismo modo, el legislador autonómico debe orientar su política legislativa (propia y libre) a los objetivos, fines y orientaciones de las bases (sentido positivo) sin que pueda recurrir a una mera interpretación "literalista" de las normas definidas como básicas ya que las bases son aquellas que se "deducen racionalmente del ordenamiento jurídico" sin que tengan que estar formuladas como tales (35). Para servir a la plena efectividad de esos principios, deberá recurrir a una previa interpretación del ordenamiento estatal investigando sobre el verdadero alcance de sus disposiciones, su espíritu y finalidad. En último término, será el Tribunal Constitucional quien, en caso de conflicto, resolverá sobre la recta interpretación de las bases. Pero, en cualquier caso, en esa operación integradora ha de presidir el "principio de lealtad constitucional" (36).

5.4.2. En virtud de la superioridad de las normas básicas sobre las de desarrollo, éstas se interpretarán siempre en el sentido más conforme con los principios constitucionales (37).

---

(35) STC 28.VII.1.981, FJ6º citada en nota (13).

(36) Cfr. sobre este principio: JIMENEZ BLANCO, Antonio. "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales". pp. 95-108 (1.985). En ese capítulo IV lo estudia tal y como rige para Alemania.

(37) Que no es sino consecuencia de la naturaleza de las bases.

5.4.3. Las reservas en favor del Estado de funciones reglamentarias o ejecutivas, en virtud su carácter derogatorio del régimen general y de su excepcionalidad (en el segundo caso) han de ser interpretadas restrictivamente. Es ilegítima la interpretación analógica (38). Los desarrollos reglamentarios de las normas básicas se rigen, no obstante, por principios distintos, según aquellos estén, o no, formulados normas preconstitucionales (39).

Desde la perspectiva analizada se vuelven a poner de manifiesto las exigencias de cooperación mutua ("lealtad al sistema") que exige esta técnica de coordinación normativa y resalta, una vez más, la conveniencia de aplicación restrictiva, recurriendo, cuando sea posible, a medidas de coordinación general de naturaleza distinta a la estudiada.

6. Las bases: instrumento adecuado para la ejecución de las disposiciones del Mercado Común Europeo.

Tiene indudable interés para desvelar, aun más la potencialidad de las bases en la integración europea, sin perjuicio de volver sobre ello más adelante. Este interés se manifiesta de

---

(38) "Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas" (art. 4.2 del Código Civil). Criterio que, por otra parte, ha seguido nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 80/1.984, 20.VII (BOE 24.VIII) en el CPC 194/1.983 sobre la ley del Parlamento Vasco sobre autorización de establecimientos sanitarios, en relación con extracciones de órganos y piezas anatómicos.

(39) Cfr. STC 28.VIII.1.981 y L/1.982 citadas en notas (15) y (3) respectivamente.

modo especial por la necesidad de rebatir el argumento, varias veces repetido por quienes representan al Estado español, según el cual, con la incorporación al Mercado Común, las Comunidades Autónomas verán restringidas sus competencias. Suponemos que estas afirmaciones no pretenderán ir creando el clima adecuado para, a medio plazo, tomar medidas "armonizadoras" que "reconduzcan" nuestro sistema de organización territorial. En cualquier caso, entendemos que la firma de ningún tratado internacional, menos el de Adhesión a las CEE, puede justificar tales medidas contrarias a la Constitución. Sus efectos sobre los españoles serían, entiendo, contrarios al espíritu que ha de reinar entre los ciudadanos al incorporarnos al Mercado Común.

Sin embargo, la incorporación tendrá consecuencias en el modo de ejercitar las competencias e, indudablemente, el Estado habrá de velar por el cumplimiento de los compromisos que se asuman ya que no cabe alegar en descargo de esos incumplimientos razones de Derecho interno. Las autoridades generales deberán, por ello, velar para que se ejecuten los reglamentos y se observen las directivas comunitarias.

Entiendo que el Estado, para el cumplimiento de sus funciones, mediante su competencia para definir las bases y otras complementarias de planificación económica, coordinación general, etc., cuenta con instrumentos más que sobrados que no justificarán en ningún caso -al menos por lo que a la Sanidad se refiere- la

adopción de otras medidas extraordinarias. Como hemos visto, todos los objetivos generales podrán conseguirse, de ordinario, recurriendo a medidas de coordinación no legislativas. En casos de insuficiencia o ineficacia puede recurrirse a las bases, que pueden, incluso, cuando el interés general (internacional) lo requiera, llegar a reservas de competencias ejecutivas. Esto sin contar con las posibilidades de ejecución directa de las autoridades del Estado en caso de incumplimiento de las Administraciones territoriales. Aún así, no parece conveniente que se aparte a las Comunidades Autónomas del cometido de ejecutar las normas de la CEE, que difícilmente sería compatible con el espíritu de la Constitución. Por otra parte, esta no es la solución adoptada en los Estados miembros con estructura federal o regional.

7. Normas básicas y leyes armonizadoras.

7.1. Queda por último, tratar aquí de las leyes de armonización con respecto a la técnica estudiada. Su estudio, aunque breve, aporta nuevas luces en el estudio de las bases.

El artículo 150.3 de la Constitución, en razón del interés general, permite al Estado dictar leyes arminizadoras de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas". Habrán de ser las Cortes generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, quienes aprecien esta necesidad". La Ley del Proceso Autonómico añade que antes de

dictar una ley de armonización "habrán de ser oídas las Comunidades Autónomas"(40). Este artículo de la Constitución, tiene su precedente en el 19 de la Constitución española de 1.931 (41). Se justifica, como todas las atribuciones competenciales en favor del Estado, en el mantenimiento de la unidad de la Nación española y en los principios informadores del Estado autonómico que recoge el artículo 2º, y desarrollan los artículos 137-139 de la Constitución. Por su incidencia en los ámbitos de autonomía, tiene carácter extraordinario como ha declarado el Tribunal Constitucional en su sentencia, más conocida, 76/1.983, de 5 de agosto (BOE 18.VIII), dictada en los recursos previos de inconstitucionalidad, números 311, 313, 314, 315 y 316, contra la LOAPA (Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico).

---

(40) Ley de Proceso Autonómico, nº 12/1.983, 14.X, artículo 1º (BOE 15.X). En el Proyecto de LOAPA era el art. 5.4.

(41) Lo que pone de manifiesto el Abogado del Estado en sus argumentos en defensa de la LOAPA, recogidos en la STC 76/1983, 5.VIII (BOE 18.VIII), Antecedente nº 31. Antes, ALZAGA, Oscar. "La Constitución española de 1.978 (Comentario sistemático), pp. 875-876 (1.967) quien destaca, además, que también se ha tenido en cuenta a la hora de redactar el apartado 3º del art. 150 el artículo 72.2 de la Ley Fundamental de Bonn.

El artículo 19 de la Constitución española de 1.931 disponía:

"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 exigiera 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 integren las Cortes". (Constitución de la República Española de 1931), ed. Sucs. Rivadeneyra, Madrid, 1931)

7.2. Esta sentencia sobre la LOAPA, ha supuesto la consolidación, en el plano jurídico, del Estado de las Autonomías además de reafirmar y explicitar la jurisprudencia anterior, supone un punto de referencia obligado en cualquier estudio de la organización territorial del Estado (42). En la LOAPA se pretendía, fundamentalmente, realizar una reinterpretación general de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía a fin de facilitar "la reducción de excesos semánticos" y "por encima de todo, sentar"los criterios interpretarivos de la Constitución para deter-

---

(42) Entre los comentarios anteriores a la sentencia cabe destacar el Dictamen de LEGUINA VILLA, J. en "Escritos sobre Autonomías territoriales", pp. 105-192 (1984), que hizo el autor por encargo del Gobierno Vasco y que fué presentado en agosto de 1.982 según declaraciones del autor (p.12). En él coincide en los aspectos esenciales con el sentido de la resolución que comentamos. Pueden verse comentarios posteriores a la STC sobre la LOAPA:
CRUZ VILLALON, P."¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento Jurídico 4º de la STC 76/1.983, 5.VIII sobre la LOAPA". Revista Española de Derecho Constitucional". 9, 105-208 (1.983). GARCIA DE ENTERRIA, E. :El futuro de las Autonomías territoriales" en el libro colectivo "España: un presente para un futuro" Vol. II, 99-120 (1.984). MUÑOZ MACHADO, S. "La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones". (La STC de 5.VIII. 1.983: asunto LOAPA)". Revista Española de Derecho Constitucional, 9, 117-145 (1.983). Este último autor afirma, que "Por otra parte ha compensado con creces al vencido. El Estado legislador no puede tener muchas quejas porque la verdad es que la sentencia ha declarado inconstitucional el Título I de la LOAPA, pero ha dejado a cambio una abundante jurisprudencia (que cuando se pactó el texto de la LOAPA -julio de 1.981- no existía) que contiene la misma doctrina, aunque más flexible y matizada, lo que dará al poder central mayor capacidad normativa. Por otra se liquida la condición de ley de armonización que el texto pretendía tener, pero el Tribunal dice a cambio que al Estado le bastan y sobran títulos legislativos ordinarios para formular las nuevas regulaciones que, en cuanto al fondo, declara inconstitucional".

minar qué ordenamiento -el estatal o el autonómico- es de aplicación preferente en caso de colisión" (43), en beneficio del interés general, de la igualdad y solidaridad. El Tribunal Constitucional, como es sabido, declaró que tal ley no era Orgánica (por lo cual su interpretación ha de estar subordinada a los Estatutos que se promulgan por ley orgánica sin que pueda modificar su contenido) ni tiene carácter armonizador. Declara, además, contrarios a la Constitución todos aquellos artículos que pretendían, mediante la reinterpretación, señalar unos criterios uniformes sobre el sentido de los términos de la Constitución y Estatutos. El proyecto, una vez suprimidos los artículos e incisos declarados nulos, fué promulgado por ley ordinaria (Ley del Proceso Autonómico)(44).

Aquí nos interesa de modo especial la doctrina que el Tribunal ha sentado sobre las leyes armonizadoras y que sintetizamos en los siguientes puntos:

---

(43) Antecedente nº 21 de la Sentencia sobre la LOAPA, cita del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (Alegaciones de la Generalitat.

(44) Ley 12/1.983, 14.X, del Proceso Autonómico (BOE 15.X).

a) El artículo 150.3 constituye una "norma de cierre" del sistema global de competencias ante la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos de competencias estatales exclusivas (en el sentido de reserva de una materia en su integridad). Al fijar las competencias estatales exclusivas (en el sentido de reserva de una materia en su integridad). Al fijar las competencias estatales ha considerada ya el legislador constituyente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación (45). Se trata de una medida extraordinaria.

b) Sólo es posible recurrir a las técnicas armonizadoras en aquellos supuestos en que "el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar... se confunde con el mismo interés general que ya fué tenido en cuenta por el constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". "... Las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales" (46).

---

(45) STC 76/1.983, 5.VIII (B.O.E. 18.VIII), F.J. 4b).
(46) Ibid.

c) "Si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzcan una desarmonía contraria al interés de la Nación" (47).

7.3. La "noción material" de bases impedirá de ordinario, la necesidad de armonizar las disposiciones autonómicas.

La flexibilidad con que el Tribunal Constitucional ha elaborado la noción de bases que, a partir de un criterio finalista -ha centrado su atención en la denominada "noción material"- hace casi imposible el recurso a las medidas armonizadoras (48). Desde las primeras sentencias ha huido de concepciones aprioristicas, y sistemáticamente se ha negado a definir lo que las bases sean. La "noción material" —"lo fundamental en las bases es su contenido": "asegurar un común denominador normativo" con las correcciones formalizantes añadidas definición por ley postconstitucional, posibilidad de los desarrollos reglamentarios precisos y de reservas, excepcionales, de competencias ejecutivas— es lo suficien

---

(47) Ibid.

(48) Esto mismo parece pensar MUÑOZ MACHADO. Cfr. nota (4) en la que citamos un comentario suyo sobre la LOAPA y recogemos el texto en que basamos nuestra interpretación.

temente amplia para garantizar la uniformidad necesaria y, a la vez, lo suficientemente matizada -principio de interés general y de autonomía- para el adecuado equilibrio entre poderes generales-poderes territoriales. Es la técnica más apropiada para la articulación que ha de existir entre bases (generales para todo el territorio nacional) y desarrollos (peculiares de cada nacionalidades y regiones). Su potencialidad integradora, sin embargo, sólo puede ser efectiva en un clima de cooperación mutua. Este procedimiento participativo exige cooperación.

En cambio, las medidas armonizadoras, por su propia naturaleza, extraordinaria, distorsionan el equilibrio exigido en un Estado compuesto, y sólo está justificado por un riesgo grave de la armonía exigida por un interés general especialmente cualificado. De la sentencia citada (LOAPA) parece desprenderse esta misma orientación:

a) parece referirse -diversidad legislativa comunitaria que produzca desarmonías contrarias al interés general- a una posible armonización a posteriori, que será innecesaria, al menos en circunstancias normales, y, por tanto, ilegítima cuando el Estado cuenta con competencias para definir las bases;

b) normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas (no compartidas) de las Comunidades Autónomas; en otros supuestos, sólo podría plantearse su necesidad en casos extraordi-

narios:en los que los intereses generales estén gravemente amenazados y no existan otros medios.

La jurisprudencia constitucional, al haber actuado con visión amplia, a la vez que suficientemente generosa con la autonomía, ha evitado la necesidad de acudir a esas otras reglas de cierre del sistema que, en caso contrario, hubieran sometido al Estado Autonómico a pruebas (límite) difícilmente superables. Desde este punto de vista, parecen desacertadas todas las posturas que intentan restringir la noción de bases en perjuicio de la necesaria flexibilidad que facilite su adaptación a las diversas materias y circunstancias. Cuestión distinta es la conveniencia de hacer uso moderado de las bases a cambio de una cooperación más intensa, a través de otras técnicas de coordinación.

CAPITULO II.

LEGISLACION-EJECUCION.

LEGISLACION-EJECUCION

1. Problemas que suscita

Como hemos visto, las reservas competenciales, a favor del Estado, que realiza el artículo 149.1 de la Constitución, tienen por objeto señalar una base unitaria sobre la que apoyar toda la estructura diversa del Estado compuesto. Junto al procedimiento de reservar al poder general algunas materias en su integridad por constituir elementos esenciales de la soberanía, que tiene privativamente el Estado, se recogen otras técnicas de concurrencia que persiguen el aseguramiento de una cierta homogeneidad social y la realización de los principios de solidaridad (art. 138.1), igualdad de derechos y obligaciones (art. 139.1) y la libertad de circulación y establecimiento de personas, y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (art. 139.2.); todo ello orientado a la consecución del interés general de la Nación española.

En el caso de las facultades concurrentes, la Constitución -como hemos dicho- al valorar los intereses generales, ha considerado que éstos eran mejor servidos con esa técnica participativa que con un sistema de radical separación (reservas integrales). Desde este punto de vista la autonomía, su concurrencia dentro de la unidad, goza de la consideración de interés general

constitucionalizado, opuesto a técnicas uniformadoras contrarias a ella. Sin embargo, se ha querido garantizar una cierta unidad dentro de esa diversidad; en el caso de las bases permitiendo que en los Estatutos se asuman funciones normativas. Además de la técnica de disociación bases-desarrollo legislativo, la Constitución ha previsto otra, en la que las funciones normativa y ejecutiva pueden estar atribuidas a instancias diversas: Estado-Comunidades Autónomas. Así sucede en el artículo 149.1 que declara competencia exclusiva del Estado la legislación:

Mercantil, penal y penitenciaria (6º).

Procesal y civil (admite peculiaridades 6º y 8º respectivamente).

Sobre propiedad intelectual e industrial(9º), pesos y medidas (12º).

Laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (7º).

Sobre productos farmacéuticos (16º), etc.

En éstos casos, expresamente reservados al Estado, pueden las Comunidades Autónomas asumir funciones ejecutivas, lo que se reconoce expresamente para la materia laboral. Son supuestos en los que el constituyente quiere garantizar una uniformidad legislativa, y no sólo un común normativo como ocurre con las bases. Su estudio tiene bastante interés para, más tarde, deslin-

dar las competencias sanitarias entre el Estado y los Entes autonómicos. En él se suscitan diversas cuestiones de diverso alcance y difícil resolución, si no fuese por las luces que nos aporta una abundante jurisprudencia constitucional. Los principales problemas son:

a) Alcance de los términos "legislación", "ejecución", y encuadramiento de los desarrollos reglamentarios dentro de uno u otro.

b) Supuestos en que caben reservas estatales de funciones ejecutivas que ya se nos ha planteado en relación con las bases.

c) Supervisión, por parte del Estado, de la actividad ejecutora de las Administraciones territoriales y posibilidad de la adopción de medidas correctoras e, incluso, el de ejecución directa en defecto de la actividad de las Comunidades Autónomas y, en su caso, su encaje en nuestro sistema.

d) El ámbito de las competencias ejecutivas, la incidencia del principio de territorialidad y criterios correctores.

e) El problema de la ejecución de los tratados internacionales y aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas por parte de las Comunidades Autónomas.

Junto a estas cuestiones, aparecen otras conexas tales como la potestad organizatoria de las autonomías, planta or-

gánica de la Administración estatal que trataremos en otro apartado. Del estudio de estos principios generales, con la ayuda de los criterios informadores del "federalismo de ejecución", obtendremos las orientaciones precisas para su aplicación a la sanidad.

2. Legislación: "noción material"

2.1. Sentencias del Tribunal Constitucional.

El primer problema suscitado ante el Tribunal Constitucional ha sido el precisar el alcance que se ha de dar al término "Legislación", en los casos en que esta esté disociada de la "ejecución": atribuida, la primera al Estado y confiada la segunda a las Comunidades Autónomas. En relación con esa disociación surgía, de inmediato, la necesidad de determinar el carácter que ha de reconocerse a la actividad reglamentaria, de complemento de las normas.

Esta cuestión se planteó, por vez primera, en relación con la legislación laboral y fue resuelta por el Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1.982, de 4 de mayo (1). En

---

(1) STC 18/1.982, 4.V, (BOE 18.V), en el CPC 220 y 230/1.981 Sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos. Antes de esta sentencia, se pronuncia la de 5.XI.1.981 (BOE 19.X) en el CPC 197/1.981, planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con la garantía de los servicios mínimos en caso de huelga. Pero en ella no se entra a estudiar el significado que ha de darse al término "legislación".

ella, se resuelven dos conflictos positivos de competencias planteados, uno por el Gobierno central, el otro por el Gobierno vasco en relación con el Registro y Depósitos de Convenios Colectivos. La cuestión controvertida era la de distinguir ley-reglamento y, dentro de ellos, "reglamentos ejecutivos" y "reglamentos organizativos": todo ello en relación con el Estatuto vasco, que en su artículo 12.2 atribuye al País Vasco la competencia de ejecución de la "legislación laboral, ...; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la Alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral ..." (2). En el fallo, el Tribunal Constitucional declara a favor del País Vasco la competencia para dictar reglamentos de organización interna del propio Registro de Convenios Colectivos, dentro de su ámbito territorial. En cambio, es competencia del Estado la reglamentación, sobre la misma materia, en lo que exceda de los aspectos internos de organización. Señala un punto de partida en la interpretación constitucional, reiterada en sentencias posteriores, y con un antecedente en la de 5 de noviembre de 1.981 en la que, saliendo al paso de interpretaciones excesivamente restrictivas por parte del Estado, el Tribunal opta por una vía media; admite que la ejecución no puede reducirse a meros actos y

---

(2) Ley Orgánica 3/1.979, 18.XII (BOE 22.XII).

que en, algunos supuestos, comprende ciertas potestades normativas y de dirección a favor de las Administraciones autonómicas (3). Sin embargo, la de 1.981 no creyó necesario entrar en la cuestión sobre qué ha de entenderse por legislación laboral. Por ello, es la de 1.982 la que señala el punto de partida.

Las sentencias posteriores a la de Registro de Convenios colectivos, han recaído, en su gran mayoría, en materia también laboral (4). Esta doctrina ha sido aplicada también expresamente a la Sanidad (5).

2.2. La doctrina constitucional o "noción material", facultades normativa, facultades ejecutivas.

2.2.1. Interpretación finalista del término legislación.

De modo coherente con la noción material de bases, consecuencia de una interpretación finalista (antes estudiada), el Tribunal Constitucional parte del estudio del objeto de esta técnica de distribución de competencias para, a partir de ella, señalar los ámbitos propios del Estado y Comunidades Autónomas.

---

(3) STC 5.XI.1981 (BOE 19.X) citada en nota (2).

(4) STC 35/1.982, 14.VI (BOE 28.VI) en el RI 24/1982, contra la Ley del Parlamento Vasco de 30-IX-1981, por el que se crea el Consejo de Relaciones Laborales. STC 39/1982, 30.VI (BOE 16.VII) en el CPC 36/1.982 en relación con el Decreto del Gobierno Vasco 108/1981, 28.IX sobre subvenciones en el que se condicionaba su concesión a la información del Comité de Empresa de los recibidos, destino y utilización. STC 5/1.985, 25.I (BOE 12.II) en los CPC 91 y 96/1.982 sobre fiestas laborales

(5)(en la página siguiente)

En los casos en que el constituyente ha atribuido al Estado la competencia exclusiva para legislar, se pretende una cierta uniformidad normativa. Es decir, que una determinada ordenación tenga vigencia en todo el territorio nacional de modo unitario. Esta cierta uniformidad, garantía en este caso de la igualdad de los ciudadanos ante un mismo ordenamiento jurídico, para su efectividad ha de estar garantizada por una aplicación, también uniforme, en toda la Nación. De lo contrario, "se frustraría la finalidad constitucionalmente pretendida de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia"(6). Se trata, por tanto de evitar desigualdades en la ejecución, régimen -a mi juicio- especial en el que se produce una derogación parcial del principio de autonomía (en el sentido de autonormación) en beneficio de los intereses generales. Para la consecución de la igualdad en la aplicación de la ley se ha de entender ésta en su acepción material y no en la formal. En esa acepción se incluyen las leyes y también los reglamentos de desarrollo, complementarios o integradores de la ordenación de que se trate (7).

---

(5) Entre otras, la STC 71/1982, 30.XI (BOE 29.XII) en el RI 82/1982 sobre Ley del Parlamento Vasco sobre el Estatuto del Consumidor.

(6) STC 7/1.985, 25.I.FJ 5, citada en nota (3) sobre fiestas laborales.

(7) STC 71/1.982, 30.XI, FJ 8º, citada en nota (5), sobre el Estatuto del Consumidor. Cita la sentencia 39/1.982, 30.VI que a su vez recoge la doctrina de la 18/1982, 4.V antes comentada.

2.2.2. Facultades normativas, facultades ejecutivas.

Desde este punto de vista, el verdadero alcance de la competencia exclusiva para legislar sobre determinada materia, ha de entenderse en el sentido, más amplio, de competencia normativa. Así, será el Estado quien en esas materias practique la regulación total; Las Comunidades Autónomas, podrán asumir competencias para ejecutar ese ordenamiento estatal. Al ejecutar, actuará en el ejercicio de su autonomía, pero con dependencia de las normas estatales, que no dejan espacio alguno a sistemas normativos propios, aunque sí una cierta diversidad aplicativa, como veremos.

Dentro de las facultades ejecutivas, sin embargo, se incluyen funciones más amplias que la de los meros actos administrativos, como reconoce el Tribunal Constitucional en su sentencia de 5 de noviembre de 1.981 (8); en sus alegaciones al proceso, el Abogado del Estado sostenía un criterio excesivamente estrecho en la interpretación de las competencias comunitarias. Dentro de las competencias asumidas en los Estatutos, en ejecución de la legislación estatal, las Comunidades Autónomas "pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia

(8) Citada en nota (2). En este caso el Tribunal Constitucional declaró a favor de la Generalidad de Cataluña el establecimiento de los servicios mínimos en el caso de una huelga en una empresa de transportes que desarrollaba sus funciones en el ámbito territorial de Cataluña. Dichos servicios mínimos fueron fijados por Decreto que ejecutaba las normas estatales.

sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas" (9). Esa acción de gobierno estará sometida a mayores limitaciones en los casos de reserva de la legislación en favor del Estado en el caso de las bases.

En definitiva, esta técnica de concurrencia, al Estado se le atribuyen las funciones normativas, que incluye la reglamentación complementaria y a las Comunidades Autónomas las de ejecución que incluyen ciertas facultades, principalmente organizativas, que les permiten la realización de una acción propia de gobierno dentro de unos márgenes mucho más estrictos que en el caso de las bases.

2.2.3. "Reglamentos ejecutivos" y "reglamentos de organización".

La doctrina del concepto material de "legislación" ha sido elaborada sobre la base, además de la referida interpretación finalista de los criterios constitucionales, de la distinción entre "reglamentos ejecutivos" y "reglamentos de organización".

---

(9) STC 35/1.982, 14.VI, FJ 2º citada en nota (14) sobre el Consejo de Relaciones Laborales Vasco.

El Tribunal Constitucional ha logrado, de este modo, reconocer a las autonomías un ámbito de actuación más amplio que el de la mera realización de "actos ejecutivos", añadiendo toda la función reglamentaria de carácter organizativo que permita la realización de las propias políticas de gobierno.

2.2.3.1. Se entiende por reglamentos ejecutivos "aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, replicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos "cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente, o que tienen por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de la ley" (STC 35/1.982, 14.VI, F.J. 4 citada en nota 9). De esta consideración, el Tribunal Constitucional afirma que "cuando la Constitución emplea el término "legislación laboral" y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma pues si ello no fuera así, se frustaría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídi-

ca de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento" puede lograrse (Ibid., F.J. 4 y 5).

2.2.3.2. Reglamentos organizativos en cambio son aquellos que "todo lo más alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados, en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos de carácter fundamental" y en los que "hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la ley" (ibid F.J. 4º) Esta facultad de las Comunidades Autónomas debe incluirse dentro de las competencias generales de autoorganización. En este tipo de reglamentos se apoya la autonomía ejecutiva, que permite a cada Comunidad Autónoma la realización de sus políticas propias.

2.2.3.3. La distinción en los Estatutos de Autonomía.

En los Extatutos de Autonomía se contempla, con mayor o menor amplitud, esta misma distinción que confirma la interpretación jurisprudencial.

El Estatuto Vasco (10) contiene algunas precisiones bastante esclarecedoras:

En el art. 12.2, al atribuirle la competencia de ejecu

---

(10) Aprobado por Ley Orgánica (L.O.) 3/1.979, 18.XII (BOE 22.XII)

ción de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, también la facultad de organizar, dirigir, tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de este para la ejecución de la legislación laboral...". En el mismo sentido se pronuncia en el art. 18.4 en relación con la Sanidad.

Mayor interés reviste el artículo 20.4 que señala que para las funciones de ejecución en materias que no sean de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma "comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes a este". No se refiere a reglamentos ejecutivos, de obligada referencia al tratar de los internos de organización, si hubiese sido voluntad del legislador otorgar al País asco competencias reglamentarias.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña (11), se define en términos similares:

El artículo 11.2 contiene análogas precisiones a las recogidas en el artículo 12.2 del Estatuto Vasco. El 17.4 "reproducción literal del 18.4 del Estatuto Vasco.

Más adelante se añade que en "el caso de las materias señaladas en el art. 11 de este Estatuto, o con el mismo carácter

---

(11) Aprobado por L.O. 4/1.979, 18.XII (BOE 22.XII).

en otros preceptos del mismo, su ejercicio deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado (12).

El mismo sentido se aprecia en el Estatuto de Autonomía de Galicia (13). Coincide con el catalán en la definición de competencias de ejecución en materia laboral y de productos farmaceuticos. La claúsula general de interpretación del alcance de las funciones ejecutivas también es idéntico al catalán con la diferencia de que en éste se añade "de carácter general", a la expresión de acuerdo con las normas reglamentarias" (14).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (15) es aún más explícito. En su artículo 41.4 declara que en "las materias en que la Comunidad Autónoma sólo tenga competencia de ejecución corresponde al Consejo de Gobierno la administración y la ejecución así como, en su caso, la facultad de dictar reglamentos internos de carácter general que, en desarrollo de la legislación dicte el Estado".

Los Estatutos de Autonomía de Asturias (16), Cantabria (17), La Rioja (18), Murcia (19), Aragón(20), Castilla la Mancha (21), Canarias (22), Navarra (23), Extremadura(24), Baleares (25), Madrid(26)

---

(12) Artículo 25.2.
(13) Aprobado por L.O. 1/1981, 6.IV (BOE 28.IV).
(14) Artículo 37.3
(15) L.O. 6/1.981, 30.XII (BOE 11.I.82) art. 41.4.
(16) L.O. 7/1.981, 30.XII (BOE 11.I.82) art. 12
(17) L.O. 8/1.981, 30.XII (BOE 11.I.82) art. 32.3 contiene allí claúsula general
(18) L.O. 3/1.982, 9.VI (BOE 19.VI), art. 12.1.

(Las restantes llamadas en la página siguiente .....)

Castilla y León (27), al atribuir las competencias de ejecución señala que "en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado". Fórmula suficientemente explícita que, en algunos supuestos, se ve reforzada por cláusulas generales (28) que llegan incluso a expresar —en el caso de Baleares (29)— la necesidad de previa habilitación legislativa" para desarrollar la potestad reglamentaria (30). El único Estatuto que no contiene previsiones al respecto es el de Valencia (31).

---

(19) L.O. 4/1.982, 9.VI (BOE 19.VI) art. 12.1.
(20) L.O. 8/1.982, 10.VIII (BOE 16.VIII) art. 36.4. Contiene cláusula general.
(21) L.O. 9/1.982, 10.VIII (BOE 16.VIII), art. 33.
(22) L.O. 10/1.982, 10.VIII (BOE 16.VIII) art. 33.
(23) L.O. 13/1.982, 10.VIII (BOE 16.VIII) art. 33.
(24) L.O. 1/1.983, 25.II (BOE 26.II) art. 9.
(25) L.O. 2/1.983, 25.II (BOE 1.III) art. 12.
(26) L.O. 3/1.983, 25.II (BOE 1.III) art. 28. Además, clasifica las competencias por funciones y distingue entre potestad legislativa, potestad reglamentaria y función ejecutiva (art. 25). En el artículo 35.3. señala como funciones ejecutivas implícitas la potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración,y, en su caso, la inspección.
(27) L.O. 4/1.983, 25.II (BOE 2.III), art. 28.
(28) Cfr. lo dicho en las notas (17) y (20).
(29) Citado en nota (25) artículo 46.
(30) Art. 46.3. del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares citado en nota (25).
(31) L.O. 5/1.982, 1.VII (BOE 10.VII).

Ante la casi unanimidad -una sola excepción- cabe afirmar que la noción material de "legislación" elaborada por el Tribunal Constitucional tiene pleno apoyo en nuestro ordenamiento jurídico y es este el sentido que hemos de dar al término "legislación", cuando se atribuya esta competencia al Estado en régimen de exclusividad.

Un último punto de referencia, que ha tenido en cuenta el Tribunal Constitucional, ha sido el de la Constitución de 1931(32) que en el párrafo segundo de su artículo 20 señala:

"El Gobierno de la República podrá dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún en el caso en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales".

En conclusión, pues, en nuestro ordenamiento constitucional rige, en esta técnica, una separación entre las funciones normativas (encomendadas al Estado), que incluyen la legislación y sus desarrollos reglamentarios, y las funciones ejecutivas, que pueden asumir las Comunidades Autónomas y que incluye facultades de organización interna de los servicios. Con ello se logra una cierta uniformidad de los criterios aplicativos del ordenamiento estatal. Técnica que excluye la concurrencia de instancias estatales y autonómicas en la normación, como ocurría con las bases. Es

(32) Utilizo la editada en 1.931 por Rivadeneyra.

te régimen, tal como lo hemos estudiado, es el que rige en los Estados federales de corte germánico, dentro de lo que se ha llamado "federalismo de ejecución".

3. Analogías con el federalismo de ejecución (33).

3.1. En los sistemas políticos de tipo federal, la delimitación de competencias ejecutivas puede realizarse de acuerdo con dos modelos (34).

1. El sistema norteamericano, en que las competencias de ejecución corresponden a quien ostenta la legislativa. Con ello se asegura una uniformidad en la interpretación y aplicación de la ley. Además obliga al Estado federal a mantener una estructura periférica propia que, a la vez que aumenta los costos del servicio, favorece la centralización.

2. El sistema germánico, en cambio, permite la disociación entre las competencias legislativas y ejecutivas. Así, los Estados miembros pueden participar en la aplicación de la ley rea-

---

(33) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, E. "La ejecución autonómica de la legislación del Estado". 214 pp. Madrid 1.983. GARCIA ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R. "Curso de Derecho Administrativo" vol. I, 309-322, Madrid, 1983. JIMENEZ BLANCO, A . "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales" pp. 33-41 y Madrid, 1.985.

(34) MUÑOZ MACHADO, S.: "Derecho público de las Comunidades Autónomas", vol. II, 145-146, Madrid, 1.984

lizando las facultades ejecutivas. Su mayor peligro consiste en la posible desigualdad en la aplicación de la ley uniforme para todo el territorio. Sus ventajas son una mayor descentralización, junto a unos costes menores al no exigir al Estado el mantenimiento de una estructura administrativa propia. A mi entender, es la técnica más adecuada para facilitar la cooperación entre las órdenes centrales y regionales (o federales) y para procurar una mayor presencia del ciudadano en las instancias ejecutivas. A la vez, aunque no lo exige, permite, dentro de esa cooperación mutua, la participación de las instancias territoriales en la reglamentación de las materias cuya ejecución les está confiada.

3.2. Caracteres del "federalismo de ejecución"

Señala JIMENEZ BLANCO (35) como caracteres del "federalismo de ejecución", en Alemania Federal, los siguientes:

1º. Existencia de una "cláusula general" atributiva a los entes territoriales de las competencias de ejecución", que "no conoce más excepciones que las estrictamente enumeradas en la Constitución".

2º. "Aunque sea precisa una mayor presencia de los poderes centrales en la legislación, ello no conlleva un paralelo

---

(35) JIMENEZ BLANCO, A.: "Las relaciones de funcionamiento..." citado en nota (33), p. 188.

incremento de su administración territorial lo que es un freno importante a la centralización".

3º. "La inexistencia de servicios administrativos desplazados supone un coste menor de la burocracia pública".

4º. "La relación de cuales han de ser tales "servicios administrativos desplazados "provoca que, aunque el poder central haya de realizar funciones planificadoras y ordenadoras, se vea obligado a tener que seguir contando con las instancias autonómicas, únicas competentes para las tareas estrictamente ejecutivas".

5º. "Este hecho opera como elemento de equilibrio no sólo directo sino también indirecto para constituir un arma que pueden utilizar (y de hecho utilizan) para que en el ejercicio de sus funciones de ordenación general el poder central tenga que tener en cuenta sus opiniones".

A esto hay que añadir la facultad de supervisión, que es inherente a esta técnica de reparto, para garantizar la unidad en la aplicación de la ley. En estos sistemas las facultades normativas (no las meramente legislativas) están atribuidas al poder central. Sin embargo, en el ámbito de la ejecución, los entes territoriales actúan con plena autonomía de la Administración general, sin que pueda darse cualquier forma de dependencia jerárqui

ca, con plena sujección al ordenamiento jurídico estatal. En estos casos, no se produce el fenómeno de la separación en el orden normativo (en el sentido ya estudiado), sino en las fases últimas de aplicación de la ley: normación-ejecución. Esta separación, por la misma naturaleza de la técnica de reparto, no puede suponer contraposición sino mutuo complemento. La Administración regional, al contar con toda la experiencia ejecutiva estará en mejores condiciones de aportar sugerencias para las reglamentaciones propias del poder central. Es obligado, entonces, fomentar la participación de todas las Administraciónes en la ordenación general de las materias de que se trate. Para su efectividad es precisa una mutua información y colaboración.

Otra consecuencia, relevante, del "federalismo de ejecución" es la excepcionalidad con que el Estado central se reserva facultades ejecutivas que, de ordinario, han de ostentar sólo los poderes territoriales.

3.3. El modelo en el Estado de las Autonomías.

En la Constitución, y Estatutos de Autonomía, se utilizan varias técnicas de atribución de competencias sin que, a mi entender, predominen unas sobre otras. Así, como hemos visto, se contemplan competencias a favor del Estado:

a) en régimen exclusivo, todas aquellas que configuran al Estado español en un Estado soberano.

b) en régimen de concurrencia con las Comunidades Autónomas en dos niveles:

- concurrencia normativa en el que el Estado define las bases para la ordenación de una materia y las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de desarrollo legislativo; permite una diversidad de ordenamientos autónomos integrados en un sistema coherente, que encuentra la razón última de su articulación en la Constitución;

- concurrencia sobre una misma materia en el que el Estado asume toda la función normativa, y las autonomías pueden recibir las de carácter ejecutivo; unidad de ordenamientos en todo el territorio nacional (uniformidad), diversidad en la ejecución, vinculada a la ley, que permite una cierta peculiaridad territorial en función de las políticas propias.

En los Estatutos de Autonomía, no se produce una asunción de funciones ejecutivas uniforme, o al menos similar, sino que se observan, en la actualidad, diferencias notables. Estas diferencias se producen, casi únicamente, entre los del "primero y segundo grado". Y en los de "segundo grado" se observan especiales restricciones en cuanto a las materias cuya ejecución se les atribuye.

Tampoco existe, ni en la Constitución, ni en los Estatutos, cláusula general de atribución de competencias ejecutivas a favor de las Comunidades Autónomas. Incluso, el artículo 149,3 al establecer una cláusula residual de competencias a favor del Estado, puede llevarnos a conclusiones contrarias a la afirmación de la existencia de una cláusula general implícita.

Sin embargo, en todos aquellos casos en que se utiliza la técnica del reparto legislación-ejecución en los términos ya vistos, existe clara analogía entre nuestro sistema y el denominado "federalismo de ejecución", que también admite las facultades legislativas a favor de los entes territoriales. Analogía que permite aplicar a nuestro ordenamiento, en esos supuestos, los principios, ya estudiados, que rigen para el"federalismo de ejecución". Tan sólo es preciso un mayor desarrollo de las técnicas de transferencia de competencias a la vez que una progresiva disminución de la Administración periférica del Estado. En este sentido se pronuncia MUÑOZ MACHADO al afirmar que de la "reiteración en el uso de la misma técnica de separación de las potestades legislativas y de ejecución equivale, en cuanto a sus efectos, al empleo de una cláusula general que confiera a las Comunidades Autónomas todas las competencias de ejecución de la legislación estatal";

concluye de aquí que "el régimen del reparto de competencias ejecutivas se apoya entre nosotros, como en los sistemas alemán y austriaco, en dos ideas básicas: 1º. una cláusula general que beneficia a las Comunidades Autónomas; 2º, reservas puntuales de competencias de ejecución en favor del Estado en los concretos casos que la Constitución establece" (36).

Aunque en el terreno de los principios informadores de nuestro sistema constitucional pudieran mantenerse las dos ideas básicas, de "cláusula general" y reservas puntuales, lo cierto es que en el terreno de su efectividad nos encontramos muy lejos de alcanzarlos. Esto por varias razones:

1º. Por las restricciones que en materia ejecutiva se introducen en los Estatutos de "segundo grado", que reducen las materias sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejecutar la legislación del Estado. Es significativo, por ejemplo, el que todos los Estatutos asumen competencias normativas en materia de sanidad (como veremos más adelante) y, en cambio, en algunos casos no se atribuyen a las Comunidades Autónomas funciones ejecutivas en materia de productos farmacéuticos (37); lo que, sin duda, en nada beneficia a la racionalización administrativa.

---

(36)MUÑOZ MACHADO, S.: "Derecho público ...", páginas 154-155, citado en nota (34).

(37)Cfr. STC 71/1.982, 30.XI (BOE 29.XII), dictada en el R.I. contra determinados artículos de la Ley del Parlamento Vasco de 18.XI.1.981 por la que se aprueba el "Estatuto del Consumidor", F.J. 8º.

20. Tal vez por indefiniciones constitucionales, plenamente justificadas, en el ejercicio de la competencia para definir las bases, puede el Estado reservarse funciones ejecutivas, entendemos que con carácter excepcional, como ya vimos. De este modo, esas "reservas puntuales", contenidas en las Constituciones que establecen el "federalismo de ejecución", se ven remitidas en nuestro sistema a la potestad normativa ordinaria del Estado; éste podrá practicar reservas no sólo por ley (en los casos de competencias compartidas), sino también por vía reglamentaria en dos casos: cuando le corresponda la legislación (íntegra) sobre una determinada materia e incluso, y esto es más grave, cuando desarrolla normas preconstitucionales aunque traten de materias sobre las que las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo. Este último ocurre, por ejemplo, en materia económica (38).

Por todo ello, lo que en el terreno de los principios podría sostenerse, y yo comparto, en la realización práctica encuentra numerosas dificultades, por la tendencia de los poderes generales a atraer para sí los diversos ámbitos funcionales, con el consiguiente peligro de centralización. Este riesgo es más grave si se tiene en cuenta nuestro pasado centralista. Así se explica la ponderación de nuestro Tribunal Constitucional al resolver los conflictos de competencias y la cautela con que trata las eventuales reser

---

(38) Cfr. por ejemplo la STC 91/1.984, 9.X (B.O.E. 31.X) en el CPC 506/1.983, sobre autorización a las Cajas de Ahorro para conceder créditos especiales a los damnificados por las inundaciones de 1.982.

vas de funciones ejecutivas en favor del Estado (39). Sin embargo, lo que no puede hacer nuestro alto Tribunal es imponer un modelo organizativo. Esto es misión de quienes ejercen competencias generales o territoriales. En este sentido se expresa ARGULLOL i MURGADAS, que dice que "casi siempre las nuevas lecturas federalizantes sólo hacen incapié en el "aplanamiento" de las competencias sin contemplar ni mínimamente la otra vertiente, eso es, la intervención de las instancias territoriales en las decisiones generales ni, por otra parte, generalizar las competencias ejecutivas de las Comunidades eliminando, como regla general, las funciones ejecutivas a cargo de la Administración estatal" (40). Entiendo que es un objetivo prioritario para la verdadera reforma administrativa, una vez que se han asentado los criterios interpretativos que permiten una mayor flexibilidad en la actuación y que impelen a una mayor cooperación.

La eventual reserva de facultades ejecutivas a favor del Estado y la estructura que han de mantener las instancias centrales, problemas mutuamente relacionados, dependen de los principios constitucionales aquí reseñados, a ellos dedicamos más adelante especial atención. Al no estar suficientemente explicitados

---

(39) Cfr. el nº 6 de este capítulo.

(40) ARGULLOL i MURGADAS, Enric: "La ordenación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas". En Jornadas Técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social, p. 206, Barcelona, 1984.

y depender de ulteriores desarrollos, hemos de referirnos en su momento a las disposiciones, que con tal propósito, han aparecido con posterioridad a la Constitución. Otro de los puntos de especial relevancia es el del poder de supervisión que tratamos a continuación.

4. El poder de supervisión del Estado

4.1. En la Constitución

Una vez estudiados los criterios generales que presiden la distribución de funciones sobre una determinada materia en la que el Estado define las normas que han de ejecutar las Comunidades Autónomas, hemos de referirnos a los medios con que cuenta el Estado para garantizar la efectividad de esa unidad normativa. Dentro de esos medios, tiene capital importancia, en el terreno de los principios el estudio de la naturaleza y alcance de los poderes de supervisión, así como el estudio de las posibilidades del poder central de realizar actividades ejecutivas en defecto de las Comunidades Autónomas.

Como hemos visto, la técnica que estudiamos atribuye diferentes esferas de actuación a Administraciones distintas. Sin embargo, cada una de ellas posee sus competencias de modo originario -salvo excepciones que veremos- recibidas de la Constitución y de los propios Estatutos. Por tanto, las Comunidades Autó-

nomas, al ejecutar la legislación del Estado, ejercitan facultades propias, no delegadas por el poder central. Así, actúan con sometimiento a la ley y al Derecho y sólo responden ante sus propios órganos políticos: con dependencia del Presidente de la Comunidad y de su Consejo de Gobierno y bajo el control de sus respectivas Cámaras legislativas. Las Administraciones autónomas, en el ejercicio de sus competencias, sólo responden ante sus propios órganos de control político.

Sin embargo, el Estado, al tener como responsabilidad la legislación sobre determinadas materias, ha de contar necesariamente con competencias supervisoras que le permitan verificar la efectiva aplicación de sus normas en cada Comunidad Autónoma. Eventualmente, en caso de inaplicación de la ley, podrán las autoridades centrales tomar determinadas medidas correctoras. Supervisión y eventual corrección que, en ningún caso puede ser de la misma naturaleza que el que ejerzan sobre sus propios órganos dependientes, o sobre aquellos que ostentan facultades delegadas del poder estatal.

Pese a los silencios de la Constitución, en este punto, el poder de supervisión es una facultad implícita que se fundamenta en la misma finalidad que se persigue al reservar al Estado determinadas funciones. Como hemos dicho, la unidad (total o de unas bases) del ordenamiento jurídico que con estas técnicas se pretende, quedaría frustrado sino contasen, las instancias centrales, con me-

dios que garanticen su efectividad. Tiene su apoyo, también, en el artículo 149.1.1º que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por lo demás, es un principio que rige en los federalismos de ejecución, pues quien ostenta la competencia para legislar sobre una materia debe supervisar precisamente la ejecución (41). Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional y se recoge en los Estatutos de Autonomía. Esta facultad está también prevista en la Ley del Proceso Autonómico (42) y en los Decretos de traspaso de servicios.

El poder de supervisión tiene su fundamento en los supuestos de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, que recaerá, en cada caso, o sobre el cumplimiento de las bases estatales, o sobre la correcta aplicación de las leyes, cuando corresponda a las Comunidades Autónomas el ejecutarlas. Con esa alta inspección se persigue la efectividad de los principios constitucionales en aquellos casos en que el interés general exige la existencia de un mínimo común normativo, o la unidad en la aplicación de la ley. El Estado carece de facultades

---

(41) JIMENEZ BLANCO, A.: "Las relaciones de ..." citado en nota (33), p. 49.

(42) Ley 12/1.983, 14.X (B.O.E. 15.X) artículo 3.

supervisoras sobre una determinada materia, cuando no tiene sobre ella competencia alguna. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en relación a la "defensa de los consumidores y usuarios"(43). En esta apartado nos vamos a referir al poder de supervisión de las funciones ejecutivas; los principios por los que se rige son análogos a los de la alta inspección del Estado referida a las bases; aunque los ámbitos de la actuación estatal varíen en uno y otro caso, ya que se trata de un mismo poder -de la misma naturaleza-, cuya extensión viene determinada por las competencias propias.

4.2. El poder de supervisión en los desarrollos constitucionales.

4.2.1. Además de los fundamentos antes enunciados, encontramos dos artículos de la Constitución que se refieren a diversos medios de vigilancia y corrección en los artículos 153 y 155 y, según declara el Tribunal Constitucional, "(e)l sistema de controles no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser complementado con aquellos que puedan definir los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas (44). Tanto los Esta

---

(43) STC 95/1.984, 18.X (B.O.E. 31.X) en los CPC 119 y 121/1.982 en relación con determinados preceptos del R.D. 2.924/1.981 4.XII sobre reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado, F.J. 7º.

(44) STC 6/1.982, 22.II (B.O.E. 22.III) en los CPC 211 y 214/1981 sobre el funcionamiento de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza universitaria en el País Vasco y Cataluña.

tutos, con más profusión los de Autonomía de "primer grado" (art. 151), como la ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros docentes (LOECE) (45) y con carácter general la Ley del Proceso Autonómico (46), prevén la alta Inspección del Estado.

4.2.1.1. En los Estatutos de Autonomía.

La primera actividad interpretativa del Título VIII de la Constitución se ha producido, en este punto, en los Estatutos. En ellos las referencias son puntuales; tan sólo se encuentra esta claúsula en las materias de enseñanza, sanidad y trabajo (47).

---

(45) L.O. 5/1.980, 19.VI (B.O.E. 27.VI) reguladora del Estatuto de Centros Escolares, Disposición adicional 2a.

(46) Ley 12/1.983, 14.X (B.O.E. 15.X), art. 3.

(47) A la enseñanza se refieren en la previsión de competencias que asumirán; los Estatutos de: Asturias, art. 13.1.f. (citado en nota 16); Cantabria, art. 25.1.1. (citado en nota 17); La Rioja, art. 11.1.c) (citado en nota 18); Murcia, art. 13 1 f, (citado en nota 19); Aragón, art. 37.1.a) (citado en nota 20); Canarias, art. 34.A).G. (citado en nota 22). Extremadura, art. 10.1.a), (citado en nota 24). El Estatuto de Baleares que atribuye esa competencia en el art. 11.10. (citado en nota 25).

De la alta inspección sobre la ejecución de la legislación laboral tratan los artículos: 12.2. del Estatuto Vasco (citado en nota 10), 11.2. del Estatuto Catalán (citado en nota 11), 29.1. del Estatuto de Galicia (citado en nota 13), 12.2 del Estatuto de Andalucía (citado en nota 15), 33.1. del Estatuto de Valencia (citado en nota 31) y el art. 58.1.b. del Estatuto de Navarra, (citado en nota 28). En materia de Sanidad y Seguridad Social los mismos Estatutos que acabamos de referir en los arts. 18.4, 17.4, 33.4, 20.4, 38.4 respectivamente y los arts. 53.3 y 54.3 del Estatuto de Navarra.

Del complemento estatutario de los poderes de supervisión no se desprende un modelo de estas facultades estatales:

a) no existen claúsulas generales acerca de la alta inspección en el ejercicio de competencias compartidas;

b) ni siquiera se incluye en todos los Estatutos, ni en los de un mismo grado de Autonomía;

c) como hemos visto, tan sólo se menciona la alta inspección sobre la enseñanza en los Estatutos de competencia gradual (de 2º grado) y, salvo el caso de Baleares, como una previsión para el caso en que asuman competencias sobre la misma materia; en cambio, la materia laboral y sanitaria incluyen la alta inspección en los Estatutos de las Comunidades históricas y no en los demás.

4.2.1.2. En otras leyes.

La situación de incertidumbre surgida por la falta de una suficiente elaboración del concepto "alta inspección" en los Estatutos ha ido desapareciendo gracias a la elaboración jurisprudencial realizada a partir de la alta inspección en materia de enseñanza (48). Posteriormente, la Ley del Proceso Autonómico, con apoyo en las sentencias del Tribunal Constitucional,

---

(48) S.T.C. 6/1.982, 22.II, citada en nota (44).

ha generalizado la aplicación de la técnica supervisora a todas las materias sobre las que el Estado tiene atribuidas determinadas competencias. En su artículo 3º declara:

"El Gobierno velará por la observancia por las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas" (49).

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de LOAPA se refiere a este precepto y señala el sentido en que habrá de interpretarse (50). Con esta sentencia y los

---

(49) Ley del Proceso Autonómico, nº 12/1.983, 14.X (B.O.E. 15.X).

(50) STC 76/1.983, 5.VIII (B.O.E. 18.VIII) dictada en los Recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314, 315 y 316/1.982 contra el Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). En su Fundamento Jurídico 12 (FJ) refiriéndose al artículo 7 del proyecto, hoy convertido en el nº 3 de la Ley del Proceso Autónomico declara:

"El artículo 7 tiene como finalidad articular un mecanismo de vigilancia y control de las Comunidades Autónomas en un supuesto concreto: aquél en que corresponde a éstas la ejecución de la legislación del Estado". Más adelante, en el párrafo 6º continua diciendo que "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..., tal situación no resulta compatible con el principio de Autonomía".

términos en que se contempla en la Ley del Proceso Autonómico, la alta inspección queda suficientemente perfilada en nuestro ordenamiento jurídico. Posteriormente, esta doctrina ha sido aplicada a la sanidad.

4.3. Contenido del poder de supervisión

Si el poder de supervisión del Estado se deriva del poder de normación, las facultades supervisoras habrán de versar sobre dicha legalidad. Es decir, la Administración central ha de inspeccionar la correcta aplicación de sus normas en cada territorio autónomo, según una interpretación unitaria de la legalidad para garantizar unas condiciones mínimas en todos los ciudadanos. No puede, en cambio, extenderse esa facultad, a un control sobre la oportunidad de las actuaciones comunitarias ni llegar más allá de la estricta custodia de la legalidad. No es título que permita al Estado imponer la uniformidad en la ejecución de la ley.

Asi se ha pronunciado el Tribunal Constitucional que ha declarado que la Alta Inspección del Estado no supone el sometimiento de los Entes autónomos (comunidades y entes locales) a controles genéricos e indeterminados, sino sobre la estricta legalidad: sobre la correcta interpretación de las normas estatales. No puede interferir con las inspecciones técnicas propias de las Comunidades Autónomas (51). Esta jurisprudencia se ha producido

---

(51) Cfr. S.T.C. 2.II. 1981 (B.O.E. 24.II) en el R.I. 186/1.984 sobre autonomía local; S.T.C. 6/1.982, 22.II, citada en nota (44) y S.T.C. 76/1.983, 5.VIII citada en nota (50)

en relación con la inspección de la enseñanza y de la sanidad. No es tampoco, un poder exclusivamente limitado a las materias en que el Estado ostenta la plenitud de las competencias normativas; también cabe; según su naturaleza, cuando tan sólo le competen las definiciones de las bases.

Los principales cometidos de la Alta inspección son:

a) Información, necesaria no sólo para la supervisión, sino para el mismo ejercicio de las funciones reglamentarias, y para ejercitar la coordinación general. Para recabarla no es preciso que el Estado sostenga órganos desplazados en cada territorio. Dicha información mútua (Estado-Comunidades Autónomas) habrá de ser permanente. Además, como señala la ley del Proceso Autonómico, "el Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias" (52).

b) Normativas. Con las informaciones obtenidas, el Estado podrá corregir las desviaciones observadas, mediante los de

---

(52) Art. 2 de la Ley 12/1.983, 14.X (B.O.E. 15.X). el FJ 11 de la STC 76/1.983, 5.VIII citada en nota 46 (sobre la LOAPA) pues "en la medida en que se limita a establecer un deber recíproco de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades". Esta información es, además, medio indispensable para la acción inspectora.

sarrollos reglamentarios que tenga por conveniente para la adecuada (unitaria) interpretación de la ley. No es admisible, en cambio, que el Estado pueda dictar instrucciones concretas para la ejecución en un determinado territorio, pues las instrucciones se dirigen a los subordinados, no a las Administraciones separadas; pues colocaría a las Comunidades en una situación de dependencia jerárquica y no puede impugnarse la validez o eficacia de las actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos (53). Caben, en cambio, las comunicaciones orientadoras e, incluso, como medida de coordinación, las directivas acordadas por órganos mixtos o conferencias intercomunitarias (cfr. más adelante el punto 4.5).

c) Por último, dentro de la estricta supervisión, el Estado podrá efectuar requerimientos a las Comunidades Autónomas cuando se observen desviaciones o inactividad en la aplicación de la ley estatal. A ellos se refiere la ley del Proceso Autonómico (54). El Tribunal Constitucional en la sentencia sobre la LOAPA declara a este respecto la facultad de "formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso adverti-

---

(53) Cfr. F.J. 11 de la STC 76/1.983, 5.VIII citado en nota (50).
(54) Ley 12/1.983, 14.X (B.O.E. 15.X) art. 3º.

das en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante, como se deduce de las modificaciones (introducidas en el texto durante los debates parlamentarios" (55).

En los casos en que los medios anteriormente citados no fuesen efectivos para la corrección de las desviaciones observadas, no caben otros medios que los del control jurisdiccional, los previstos en los artículos 153 y 155 de la Constitución, o el planteamiento de conflicto ante el Tribunal Constitucional, por parte, este último, de la Comunidad Autónoma implicada. Medidas todas ellas, que por su misma naturaleza son en sí mismas reflejo de situaciones límite que han de prevenirse por medios cooperativos. Su adopción tiene, también, consecuencias que enrrarecen el clima que ha de presidir las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

4.4. Las medidas de corrección

4.4.1. Como acabamos de decir, la función inspectora del Estado, la denominada "Alta inspección", termina con los requerimientos que el Estado dirige a las Administraciones respectivas con el fin de promover la observancia de la ley. De ordinario, estos requerimientos serán suficientes para que se restablez

---

(55) STC 76/1.983, 5.VIII citada en nota (50).

ca la legalidad quebrantada. En su defecto, puede el Estado promover otras medidas que consideramos de carácter extraordinario. Las principales son las que se contemplan en el artículo 153 de la Constitución. GARCIA DE ENTERRIA, señala que las previsiones de este artículo de la Constitución han de interpretarse de modo normal y ordinario, un instrumento más en manos del Estado para la corrección de eventuales desviaciones (56). Sentido que compartimos, aunque mantenemos que, sin llegar a extremos tan reduccionistas como que mantienen los autores que cita, se deben agotar todos los demás medios y poner en práctica las medidas de cooperación precisas para prevenir dichas desviaciones, postura que también defiende en otro lugar el autor citado (57). Entiendo que es una técnica disuasoria que fomenta la cooperación.

El artículo 155 al regular el procedimiento de corrección, distingue dos fases: una previa, declarativa de la situación de ilegalidad y otra propiamente ejecutiva.

a) La fase previa. "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la

---

(56) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", citado en nota (33), pág. 171.

(57) Ibid. pp. 193-198.

Comunidad Autónoma y en el caso de no ser atendido ...".

Distingue dos supuestos distintos: incumplimiento de las obligaciones propias de la Comunidad Autónoma, actuación que atente gravemente al interés general. Sin embargo para la corrección de las desviaciones en la ejecución de las leyes estatales, no es preciso que éstas atenten gravemente a los intereses generales. Es suficiente que se produzca la desviación. En este sentido es una medida ordinaria con que cuenta el Estado.

El requerimiento a que se refiere es distinto a los requerimientos que se dirijan con motivo de la alta inspección.

b) Fase ejecutiva. Desatentido el requerimiento el Gobierno propondrá al Senado las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones. Una vez autorizado por el Senado, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas. En este caso, dichas instrucciones son vinculantes y su desatención constituiría delito de desobediencia. Entre las medidas que el Gobierno puede tomar, previa autorización, será la ejecución directa. Lo que no es posible, entiendo, salvo casos de urgencia (58) en una ejecución directa y subsidiaria por parte del Estado al margen del procedimiento aquí contemplado. El "estado" a que se refiere el artículo 155

---

(58) Cfr. STC 33/1982, 8.VI (BOE 28.VI) en el CPC 16/1982, sobre medidas urgentes en relación con determiadas partidas de mejillones en estado nocivo para la salud.

de la Constitución ha de considerarse transitorio y no debe durar más tiempo del imprescindible ni justificar actuaciones colaterales que afecten a otras materias.

4.4.2. El control jurisdiccional

Otro medio de corrección de los actos que, en ejecución de la legislación estatal, dispone el Estado, es el recurso a los órganos jurisdiccionales mediante el proceso contencioso-administrativo. El control jurisdiccional tiene una doble ventaja: no afecta tanto, como la anteriormente estudiada, a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al encomendar la resolución de sus diferencias a un órgano arbitral; en segundo lugar, permite a los particulares afectados y demás legitimados a cooperar con el Estado en el control de la legalidad, que evitará -en muchos casos- la intervención estatal y los eventuales recursos de los interesados ante los órganos de la Administración Central. Es uno de los medios que contempla la Constitución en su artículo 153 c). El anterior estatuto del Delegado del Gobierno contemplaba entre sus cometidos el de interponer, en nombre del Gobierno, recursos contencioso-administrativos (59). La ley Orgánica del Poder Judicial (60) confiere, en su artículo 74, la competencia para conocer en única instancia:

---

(59) El artículo 7.2 del Decreto 2.238/1.980 de 10.X (BOE 22.X) contemplaba esta facultad. En la nueva ley -que deroga el Decreto de 1.980- de 16 de noviembre de 1983 nada dice expresamente, aunque entiendo, que se encuentra dentro de sus funciones como representante del Gobierno (art. 5 y 6 c).

(60) Leu Orgánica 6/1.985, 1.VII (B.O.E. 2.VII)

"c) De los recursos contencioso-administrativos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, de su Presidente y de los Consejeros...".

Los Estatutos de Autonomía también suelen recoger la previsión de este medio de control con carácter general. Así, el artículo 38.3 del Estatuto Vasco establece que los "actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (61).

(61) Citado en nota (10). En el mismo sentido: el art. 40 del Estatuto de Cataluña (citado en nota 11); art. 45.2 del Estatuto de Andalucía (citado en nota 15); art. 54 del Estatuo de Asturias (citado en nota 16); art. 39 del Estatuto de Cantabria (citado en nota 17); art. 29.3 del Estatuto de La Rioja (citado en nota 18); art. 29.2 del Estatuto de Valencia (citado en nota 31); art. 41.2 del Estatuto de Canarias (citado en nota 22); art. 49.2 del Estatuto de Extremadura (citado en nota 24); art. 43.2 del Estatuto de Baleares (citado en nota 25) y art. 44 del Estatuto de Madrid (citado en nota 26).

4.4.3. Otros medios de control

El artículo 153 de la Constitución contempla, además los siguientes controles:

1. Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la Constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. Que, en principio, no es aplicable a los casos que nos ocupa, salvo que alguna medida de ejecución se establezca por ley del Parlamento Autónomo.

2. Por el Gobierno en el caso de delegación de competencias.

3. Por el Tribunal de Cuentas el económico y presupuestario.

Sin embargo, dentro del Título dedicado al Tribunal Constitucional (Título IX), el artículo 161 le declara competente para conocer de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Ley orgánica del Tribunal Constitucional contempla dos tipos de conflictos: los positivos; cuando ambas instancias reclaman para sí una competencia, y los negativos en los casos en que ninguno de ellos se entienda competente.

Los conflictos positivos de competencias pueden plantearse, y de hecho se han planteado, como ya hemos visto, para el control de las Comunidades cuando estas se excedan en el ejercicio de sus competencias; no cuando no ejecuten o se desvíen de la

legalidad en la ejecución. Podrá plantearlo la Comunidad Autónoma requerida.

Los conflictos negativos de competencias, presentan a mi entender ciertas virtualidades hasta ahora insuficientemente resaltadas. Se contempla en los artículos 68-72 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Tan sólo podrá ejercitarse en casos de inejecución de la legislación del Estado. Al poderse interponer por cualquier persona física o jurídica, los particulares cuentan aquí, en caso de inactividad administrativa, con un instrumento de control de indudable interés. Ha de agotarse la vía administrativa previa ante la Administración estatal o autonómica. Una vez agotada se podrá reproducir la pretensión ante el órgano comunitario o estatal que la resolución declare competente. Una vez terminada esta segunda fase podrá el interesado dirigirse ante el Tribunal Constitucional. En los casos de inactividad de la Comunidad Autónoma, la solicitud del interesado cumplirá una doble función:

a) Conseguir que la Administración requerida se cuestione su postura, ante el peligro de una ulterior declaración estatal o, incluso, una resolución del Tribunal Constitucional.

b) Dejar abierta una vía que sin este recurso, pondría al interesado en estado de indefensión.

Para que esta vía previa desemboque en un conflicto negativo, bastará, a mi entender, que la Administración inactiva decline su competencia por silencio negativo (obviamente es una presunción).

De lo estudiado más arriba, y de lo visto sobre el control jurisdiccional, se desprende la indudable importancia del papel que pueden jugar los particulares en el control de los actos ejecutivos que dicten las Comunidades Autónomas en ejecución de la legislación estatal.

4.5. La cooperación: medida integradora y de prevención

El poder de supervisión del Estado, incluye, como hemos visto, eventuales medidas correctoras que entiendo suficientes para lograr la efectiva aplicación de las normas estatales (normas básicas, leyes y reglamentos). Su utilización ha de ser considerada como ordinaria en el plano de los principios: potestad ordinaria del Estado que no requiere, para su actuación, de títulos cualificados. Basta una presunta vulneración del Derecho estatal para que el Gobierno pueda actuarlas. En este sentido, realiza una función disuasoria de indudable importancia para la adecuada articulación interadministrativa. Pienso que aquí se centra su principal virtualidad. Sin embargo, unas relaciones Administración estatal-Administración autonómica centrados en la corrección, configuraría a nuestro Estado compuesto en un conglomerado informe de intereses y competencias de difícil articulación y peligrosas para el principio de autonomía. Estado y Comunidades Autónomas tienen la responsabilidad común, compartida, de la consecución de unos mismos intereses generales. La cooperación es imprescindible. Evitará la necesidad de poner en marcha los controles y promoverá la coincidencia en el objeto permi

tiendo, esencia de la autonomía, la diversidad de políticas.

A estos instrumentos de cooperación ejecutiva se ha referido con mayor amplitud GARCIA DE ENTERRIA (62). Aparte de los de coordinación general a los que nos referiremos, señala los siguientes:

a) Formulación por el Estado de documentos y manuales informativos, recomendaciones, estudios, elaborados o no conjuntamente con las autoridades autonómicas y que, sin tener el carácter de instrucciones generales vinculantes como órdenes jerárquicas, orientan la aplicación" (63). Asistencia técnica.

b) Los conciertos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (64).

Además, es admisible, dentro del régimen de conciertos, o en el seno de los órganos de coordinación, la participación de las Comunidades Autónomas, en la elaboración de los desarrollos reglamentarios de las leyes estatales, cuando estas tengan confiadas las funciones ejecutivas. En el peor de los casos, se debería dar previa audiencia a las instancias autonómicas para que, desde la experiencia propia en la ejecución, aporten los criterios y orientaciones que puedan favorecer la eficaz aplicación de la ley. Ten

---

(62) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La ejecución autonómica de la legislación del Estado". citado en nota (33). pp. 193-198 (1983).

(63) Ibid, pág. 195.

(64) Ibid, pág. 196.

dremos que detenernos más en este punto.

Estas prácticas cooperativas están, hoy por hoy, pendientes de concreción y de un mínimo de rodaje pero, en cualquier caso, entiendo que son imprescindibles para la normal prestación de los servicios y del mismo sistema de autonomías en general.

5. Ambito de autonomía de las Comunidades Autónomas: Ejecución y territorialidad.

Una vez estudiada, en toda su extensión, la facultad legislativa del Estado, cuando las Comunidades Autónomas asumen funciones estrictamente ejecutivas, hemos de referirnos al contenido de la autonomía de ejecución. Hemos visto, que con la técnica que nos ocupa, se pretende la uniformidad normativa que puede permitir -cuando la materia lo requiera- reglamentaciones estatales complementarias. Sin embargo, cuando se permite que las funciones de ejecución los asuman las Comunidades Autónomas, la Constitución está permitiendo, dentro de la unidad normativa, una cierta diversidad: la diversidad ejecutiva.

Ya hemos visto que esa diversidad, de ordinario, no afecta a la esfera normativa (competencias de reglamentación) tan sólo a la estricta aplicación de un ordenamiento jurídico uniforme, debidamente integrado. Nos queda aún contemplar esco

mismo desde un punto de vista positivo: determinar en qué pueden diverger las distintas Comunidades al ejecutar las mismas normas. Lo que se defina como ámbito propio de ellas, supondrá, a su vez, límite de las facultades estatales de supervisión-control.

5.1. La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas.

La Constitución prevé, y los Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas, competencias para el establecimiento de sus propios órganos administrativos (65) la creación de los servicios que sean precisos para el cumplimiento de las responsabilidades a ellas encomendados en los correspondien-

---

(65) Arts. 10.2 y 10.4 del Estatuto del País Vasco (L.O. 3/1.979, 18.XII; B.O.E. 22.XII); art. 9.1. del Estatuto de Cataluña (L.O. 4/1.979; 18.XII, BOE 22.XII); arts. 27, 39 y 41 del Estatuto de Galicia (L.O. 1/1.981, 6.IV; BOE 28.IV); arts 4.4. y 13 del Estatuto de Andalucía (L.O. 6/1.981, 30.XII; BOE 11.I); art. 10.1. a) del Estatuto de Asturias (L.O. 7/1.981, 30.XII; BOE 11.I); arts. 22.1. y 35 del Estatuto de Cantabria (L.O. 8/1.981, 30.XII; B.O.E. 11.I); arts. 8.1. y 25 del Estatuto de La Rioja (L.O. 3/1.982, 9.VI; BOE 19.VI); art. 16.1.a) del Estatuto de Murcia (L.O. 9/1.982, 10.VIII; BOE 16.VIII); art. 21.1. del Estatuto de Canarias (L.O. 10 1982, 10.VIII; BOE 16.VIII); art. 7.1. del Estatuto de Extremadura (L.O. 1/1.983, 25.II; BOE 1.III); art. 38.1 del Estatuto de Madrid (L.O. 3/1.983, 25.II; BOE 1.III); arts. 26.1.1.1ª y 31 del Estatuto de Castilla y León (L.O. 4/1983, 25.II; B.O.E. 2.III).

tes Estatutos. Como en los demás casos, esta competencia está sometida a límites que la Constitución y las leyes establecen.

a) La Constitución reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, régimen estatutario de los funcionarios que garanticen un tratamiento común y procedimiento administrativo común, principalmente. Algunas de estas bases, régimen estatutario y procedimiento han sido definidas ya en la ley del Proceso Autonómico (66), Ley de medidas urgentes de Reforma de la función pública (67) y de Régimen Local (68), que definen un marco dentro del cual las autonomías territoriales pueden establecer su peculiar organización y procedimiento administrativo.

b) Además de ese marco básico, las Comunidades en el ejercicio de sus propias competencias organizativas, han de regirse por los principios que, específicamente, la Constitución define en los artículos 103, 105 y 107, para la Administración del Estado que, obviamente, son aplicables a las territoriales, como ha declarado ya el Tribunal Constitucional (69).

---

(66) Título III (arts. 12-15) Ley 12/1.983, 14.X (BOE 15.X)

(67) Ley 30/1.984, 2.VIII (BOE 3.VIII) de medidas para la reforma de la Función Pública.

(68) Ley 7/1.985, 2.IV (BOE 3.IV) de Bases de Régimen Local.

(69) La STC 85/1.983, 25.X (BOE 7.XI), dictada en el CPC 333/1982, sobre el procedimiento de ingreso en la función pública local en el País Vasco, F.J. 8; se refiere al art. 103.

c) Por último, el ámbito general de la potestad organizatoria de las autonomías viene delimitada, en general, por las disposiciones, directrices y orientaciones señaladas en los Estatutos de Autonomía.

Este es el marco global dentro del cual las Comunidades gozan de autonomía para la organización de sus propios servicios. El marco asegura la homogeneidad necesaria para la garantía de la unidad de la Nación española, la igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones constitucionales, libre circulación, etc. En principio, esta competencia incluye la facultad de creación de servicios propios, además de la mera organización -disposición de los medios al fin- interna. Esto ocurre, sin duda, en los supuestos en que las Comunidades Autónomas gozan de potestades normativas, en los que la Constitución preve la diversidad de sistemas. El problema se suscita cuando el Estado ostenta la integridad de la facultad normativa: por voluntad expresa de la Constitución o eventual reserva hecha en la legislación básica.

Como ya hemos visto, en estos casos -en que las Comunidades Autónomas sólo tienen atribuidas funciones ejecutivas- se persigue la unidad del ordenamiento que, en general, implica la unidad del servicio: servicio nacional, que excluye la autonomía para la creación de otros nuevos. Los reglamentos internos de

organización, a que antes nos referimos, no pueden -en líneas generales- variar la estructura y funciones que prevea la legislación a ejecutar.

Esto es particularmente explícito en materia laboral. Como ya vimos, los Estatutos al atribuir a las Comunidades Autónomas la ejecución de la legislación del Estado, añadía además que éstas tenían la "facultad de organizar, dirigir, y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste (unidad de servicio) para la ejecución..." (70). Lo que, en algunos se vuelve a reiterar, al decir que la función de ejecución de la legislación del Estado comprende la potestad de Administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes" (71)

Por tanto, las Comunidades Autónomas al ejecutar la legislación, en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva, carecen, en principio, de facultades para la creación de servicios distintos de los previstos en dicha legislación, "que ordene (o autorice) su creación y determine, en su caso con mayor o menor detalle, su estructura y funciones. Régimen distinto al que regirá cuando la Comunidad Autónoma haya asumido

---

(70) Artículo 12.2. del Estatuto Vasco citado en nota (65).

(71) Artículo 41.4 del Estatuto de Andalucía citado en nota (65)

competencias normativas. La diferencia de régimen es el existente entre sistema general y servicio nacional: en el primero se admiten diversos sistemas (servicios) que se integran en el general o global; en el segundo, unos mismos servicios, organizados, dirigidos y tutelados por Administraciones diversas, se integran en un único servicio general o nacional.

Dentro de los límites estudiados, las Comunidades podrán orientar su acción ejecutiva según diversas políticas propias. Son ellos, no el Estado, quienes emitirán los juicios sobre oportunidad, prioridades, disposición de medios personales y materiales, según las circunstancias e intereses peculiares. Se consigue así, un acercamiento de la Administración ejecutora a los ciudadanos a quienes sirve, y se permite una mayor adecuación de las normas a las condiciones particulares de cada territorio. Sobre estos ámbitos, políticos peculiares, el Estado no puede incidir, y quedar al margen de la Alta Inspección que, como ya hemos visto, tiene por objeto el control de la legalidad. Con esta técnica, no se persigue la uniformidad, sino la unidad del ordenamiento que se pluraliza en la ejecución.

5.2. El principio de territorialidad. Problemas que plantea (72).

5.2.1. Su carácter disgregador. Necesidad de correctivos.

Una de las cuestiones más espinosas de nuestro sistema autonómico es el de los límites territoriales de las competencias que asume cada Comunidad Autónoma. Este problema se plantea en todas las técnicas de reparto de competencias, sobre una misma materia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas: legislación básica—desarrollo normativo, legislación-ejecución. Pero, en realidad, donde se producen los problemas de delimitación es en el campo de la ejecución (sea de normas propias, o de normas estatales). Las interferencias, en la mayor parte de los casos, son inevitables. Un excesivo rigor en la aplicación de este criterio produciría una compartamentalización del territorio contraria a la unidad nacional. Con ello, se irían acentuando los perfiles centralistas de nuestro sistema hasta llegar a vaciar el contenido propio de las autonomías. Como en el estudio de los demás criterios de reparto de ámbitos de actuación, no cabe dar soluciones apriorísticas que, desligadas de los concretos problemas, acabarían por romper el equilibrio del Estado autonómico.

---

(72) Sobre esta cuestión puede verse:
JIMENEZ BLANCO, A. "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales", citado en nota (33), pp. 288 - 289 en nota (402).

La integración de la diversidad en la unidad está suficientemente garantizada en el plano normativo con las técnicas estudiadas; con ellas, se establece un régimen participativo de las diversas instancias en la configuración del Estado global, que fomenta la mutua cooperación y facilita la coordinación. En cambio, en el plano ejecutivo, la cuestión se complica, en virtud del principio de territorialidad y a causa de la ausencia de orientaciones en los Estatutos. El problema aumenta su complejidad ante las limitaciones con que se contemplan —tanto en la Constitución como en los Estatutos— los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas.

Esta situación no favorece lo más mínimo una verdadera estructura administrativa acorde con el modelo constitucional, que, a nuestro entender, propugna un desplazamiento generalizado de las funciones ejecutivas hacia los territorios autonómicos. Hasta que no se logre ese desplazamiento, las actuaciones administrativas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma han de ser practicadas por el Estado; lo que hace preciso el mantenimiento de una organización periférica más amplia de lo necesario, y produce continuas interferencias y conflictos con los órganos de la Administración autonómica. Duplicidad de servicios que contraría al principio de economía administrativa que en nada beneficia a la seguridad jurídica, ya que el ciudadano nunca sabe, en realidad qué órgano será el competente (73)

---

(73) El principio de seguridad jurídica está reconocido en la Constitución en su artículo 9.3.

El principio de territorialidad, sin duda, es uno de los que ha de regir el sistema de autonomías. Así está proclamado en la Constitución y en los Estatutos (74).

---

(74) En la Constitución:

a) artº. 137, según la interpretación jurisprudencial, al decir que las provincias y Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos. Sobre el sentido de "intereses respectivos" ya hemos tratado en otros apartados de este capítulo.

b) artº. 148.5 que señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "ferrocarriles y carreteras cuyo recorrido se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable".

c) en el 148.10 cualifica la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos al decir "de interés de la Comunidad Autónoma".

En los Estatutos de Autonomía:

"Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco", artº 20.6 del Estatuto Vasco citado en nota (65); análogas declaraciones en el artículo 25.1. del Estatuto de Cataluña, citado en nota (65); artº. 37.1 del Estatuto de Galicia, citado en nota (65); artº. 41 del Estatuto de Andalucía, citado en nota (65), etc. Y otras disposiciones particulares, al establecer competencias de cada Comunidad Autónoma.

Su utilización abusiva, facilitada por un ordenamiento aún centralista es lo que a mi entender contraría a la Constitución. La edificación del sistema sobre este principio, de modo exclusivo e indiscriminado, tiene efectos enormemente disgregadores: como disgregador es la sola consideración del aspecto territorial.

Una interpretación excesivamente rigorista vulnera otros principios constitucionales superiores como son el de unidad y autonomía -al impedir la articulación de intereses-, la libre circulación y establecimiento y, sobre todo, el de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones. De este modo, se favorecería una centralización progresiva en aras del "interés general". Lo que, a su vez convertiría a ese "interés general" en patrimonio exclusivo del Estado; y, al excluir a las Comunidades Autónomas de su consecución, favorecería la dispersión de intereses particularistas de imposible integración. Con ello, esa progresiva centralización, en vez de unir, desuniría. De aquí que el Tribunal Constitucional haya empleado con mucha cautela el criterio de la territorialidad, aunque -a mi modo de ver- en algunas sentencias se ha excedido en el rigor con que lo ha aplicado (75).

---

(75) STC 26/1.982,24.V (BOE 9.VI) en el C P C 181/1.981 sobre la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico transitorio de Radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Aunque el Tribunal Constitucional puede facilitar la adecuada aplicación de este principio -por los amplios márgenes que la Constitución deja- esta cuestión ha de ser resuelta por el legislador, estatal y autonómico y por las diversas Administraciones públicas. Pienso que, al menos con carácter general, el territorio, como criterio delimitador, debe servir como mero punto de referencia de incardinación de funciones, que ha de ser completado por criterios más espiritualistas, como el del domicilio, mayor actividad, voluntad de los interesados, y por técnicas de cooperación horizontal que amplíen los ámbitos de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Está claro que en cada materia regirán unos criterios distintos, y en su regulación cabrán diversas técnicas cooperativas. De ello nos ocuparemos al tratar de la sanidad.

5.2.2. La jurisprudencia constitucional; efectos extraterritoriales de las actuaciones autonómicas.

Antes de entrar en el estudio de los casos resueltos, me parece necesario hacer una precisión, ya adelantada en apartados anteriores. En algunas sentencias, el Tribunal Constitucional, basado en la Constitución y demás leyes, distingue entre interés general , interés supracomunitario e interés comunitario. Criterio de distinción, que si no se aplica con cautela, lleva a contraponer interés comunitario a interés general; a la vez que reduce exclusivamente los ámbitos competenciales de las autonomías. Entendemos que el interés general no puede

patrimonializarse confiándolo en exclusiva al Estado. Esa concepción es contraria a los principios constitucionales. Sería más adecuado afirmar que el Estado y Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos, sirven -han de servir- a los interes generales. Al Estado le corresponde su articulación y custodia, en última instancia. No hay que olvidar que la Constitución define como una de las prioridades de los intereses generales la autonomía, la unidad y solidaridad. Orientación que, por otra parte, se desprende de los mismos pronunciamientos Estatutarios (76).

---

(76) En la Constitución, el artículo 138 lo consagra con carácter general; en relación con la economía el artículo 156.2., lo que tiene su base en el artículo 2 de la Constitución al decir que la Constitución se fundamenta en la "indivisible unidad de la Nación española... y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas", lo que no se lograría mediante un sistema corporativista de integración de los intereses particularistas en un interés general de la Nación; lo cual se hace particularmente peligroso en los casos en que, como veremos, se provee la participación de las corporaciones locales en la gestión autonómica. La socialización de la Administración (democratización) pasa por confiar a todos los órganos públicos la consecución del interés general. El artículo 103.1 de la Constitución, aplicable a todas las Administraciones públicas establece que la Administración pública "sirve con objetividad los intereses generales". En el mismo sentido los Títulos Preliminares de todos los Estatutos. Asimismo, tiene mucho interés el voto particular a la STC de 14.VII.1.981 (BOE 13.VIII) formulado por los magistrados Angel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco y Vallejo, Francisco Tomás y Valiente y Plácido Fernández Viagas.

El Tribunal Constitucional ha afrontado el problema de modo cauteloso; ha sostenido la necesidad de interpretar el límite territorial "con la flexibilidad suficiente para no vaciar de contenido las competencias asumidas". Así lo ha entendido este Tribunal al afirmar en su Sentencia de 16.XI.1.981 (F5.1º) que "esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que pueden producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional" (77).

Las cuestiones en las que el Tribunal Constitucional ha resuelto sobre el problema de las limitaciones territoriales han sido: transporte (78); laboral (79);

---

(77) STC 16.XI.1981 (BOE 28.XI) en el R.I. 814/1.981 contra la ley del Parlamento Vasco sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte de mercancías.

(78) STC 16.XI.1.981 (BOE 28.XI) en el R.I. 814/1.981 contra la ley del Parlamento Vasco de 12.II.1.981 sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte de mercancías (tratamiento incidental); STC 53/1.984, 3.V (BOE 29,V) en el CPC 483/1.982 sobre un Decreto de la Generalidad Valenciana señalando las tarifas para los servicios de viajeros realizados con vehículos provistos de tarjeta de transporte VT en el ámbito territorial del Cousell; el Tribunal Constitucional declara que la competencia corresponde al Estado pues el servicio regulado es de ámbito supraregional. Y STC 59/1.985, 6.V (BOE 5.VI) en el CPC 334/1.984 sobre el Decreto de la

Radiodifusión mediante ondas métricas con modulación de frecuencia (80); cooperativas (81); disciplina de

---

Junta de Galicia de 30.XII.1.983 sobre el uso del tacógrafo en los vehículos de transporte escolar.

(79) STC 5.XI.1.981 (BOE 19.VI) en el CPC 197/1.981 sobre garantía de los servicios mínimos en caso de huelga de ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona. STC 18/1.982, 4.V (BOE 18.V), en los CPC 220 y 230/1.981 sobre registro y depósito de Convenios colectivos de Trabajo; STC 35/1.982, 14.VI (BOE 28.VI) en el RI 24/1.982 contra la ley del Parlamento Vasco de 30.IX.1.981 sobre creación del Consejo de Relaciones laborales; STC 48/1.982, 12.VI (BOE 4.VIII) en el CPC 45/1.982 en relación con las resoluciones dictadas por el Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña sobre inscripción, publicación y envío al IMAC de los Convenios Colectivos de dos empresas. En igual sentido las STC 85/1.982, 23.XII (BOE 15.I), 27/83, 20.IV (BOE 17.V) y 7/1.985, 25.I (BOE 12.II).

(80) STC 26/1.982, 24.V (BOE 9.VI) en el CPC 181/1981 sobre resoluciones de solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico transitorio de Radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia. Sobre el mismo particular la STC 44/1982, 8.VII (BOE 4.VIII) en el CPC 38/1982.

(81) STC 72/1.983, 29.VII (BOE 18.VIII) en el RI 201/1.982 contra la Ley del Parlamento Vasco sobre Cooperativas. STC 44/1.984, 27.III (BOE 25.IV) en el CPC 231/1.981, sobre la calificación e inscripción de la modificación parcial de los Estatutos de la Caja de Ahorros Laboral Popular, Sociedad Cooperativa.

mercado y sanidad (82).

Pese a que, a primera vista, puede parecer que el Tribunal Constitucional ha mantenido criterios fluctuantes en la aplicación del principio de territorialidad, en mi opinión, existe una coincidencia fundamental en todos ellos, que permanece inmutable al enfocar cada una de las materias que, evidentemente, aportan en cada caso peculiares matizaciones exigidas por la naturaleza de las cosas. Los principios en que se fundan las sentencias dictadas son: en primer lugar, la negación de la competencia a una Comunidad Autónoma cuando su ejercicio pudiera interferir en los ámbitos de otra, de modo que se le impida el ejercicio simultáneo sobre el mismo acto; en segundo lugar, el reconocimiento de efectos extraterritoriales en los demás casos.

---

(82) STC 32/1.983, 28.IV (BOE 17.V) en los CPC 94 y 95/1.982, y la STC 42/1.983, 20.V (BOE 17.VI) en el CPC 92/1.982 sobre Coordinación y Planificación Sanitaria; STC 87/1.985, 16.VII (BOE 14.VIII) en el R.I. 707/1.983 contra la Ley del Parlamento de Cataluña sobre higiene y control alimentario; STC 91/1.985, 23.VII (BOE 14.VIII) en los CPC 505 y 742/1.983 y 79/1.984 en relación con diversas Resoluciones de la Dirección General de la Salud (Ministerio de Sanidad y Consumo) sobre autorización e inscripción en el Registro General Sanitario de tres productos aditivos elaborados en Cataluña.

5.2.2.1. Negación de interferencias directas sobre competencias de otras Comunidades Autónomas ("efectos directos").

Aquí el Tribunal Constitucional ha entendido que cuando, del mismo ejercicio competencial se desprendan invasiones de ámbitos territoriales ajenos, la competencia habría de ser ejercitada por el Estado. Este criterio corresponde a la concepción del interés respectivo como interés territorialmente delimitado. El órgano autonómico, antes de intervenir en un asunto, ha de hacer una previa calificación de los ámbitos sobre los que incide y, en su caso, inhibirse en favor del Estado. Así, declara en la sentencia de 27 de marzo de 1,984:

"Esta referencia territorial que como criterio general se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (artº 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades Autónomas"(83).

Con ello se pretende evitar conflictos competenciales intercomunitarios aunque, paradógicamente, la doc-

---

(83) STC 44/1.984, 27.III citada en nota (81), F.J. 2.

trina se ha elaborado al resolver conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las sentencias del Tribunal Constitucional han proclamado este criterio interpretativo en relación con personas jurídicas con delegaciones o representaciones en más de un territorio autónomo. Así lo ha declarado en el Caso de Convenios Colectivos de Trabajo de empresas que tienen un ámbito superior al del territorio de una Comunidad Autónoma (84). Igual resolución se ha producido al determinar las competencias para calificación e inscripción de la modificación parcial de los estatutos de la Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada, Caja de Ahorros Laboral Popular, domiciliada en el País Vasco y que fue declarado incompetente (85). En todos estos casos, el Tribunal Constitucional carecía de criterios legislativos aplicables distintos de los que apoyaban la Constitución y los Estatutos. Tampoco podía haber introducido otros, que corresponde al legislador establecer. Entre ellos, el del "domicilio" o el de "mayor actividad" podrían ser algunos de los principios correctores que: evitarían la necesidad de que el Estado tenga que mantener servicios que ya existen en las Comunidades Autónomas, con la consiguiente

---

(84) Cfr. STC citadas en nota (79).

(85) Citada en nota (81).

economía en el gasto, además de suprimir una fuente de continuos conflictos.

La Sentencia sobre Radiodifusión mediante ondas métricas con modulación de frecuencia (86), aunque emplea el argumento de interferencia en ámbitos ajenos, fundamenta su fallo, principalmente en la responsabilidad del Estado en las relaciones internacionales. En mi opinión, de modo inadecuado, como tendremos oportunidad de señalar.

5.2.2.2. Eficacia extraterritorial de los actos de las Comunidades Autónomas ("efectos indirectos").

La jurisprudencia constitucional se ha ido pronunciando cada vez más explícitamente sobre la eficacia extraterritorial de los actos de los podsres autónomos.

En un primer momento ha reconocido que el principio de territorialidad no puede ser aplicado de modo tal que, al negar cualquier trascendencia de los actos comunitarios en otros territorios, vaciarán de contenido las competencias asumidas en los Estatutos.

El precedente, al que luego se referirán las sentencias posteriores, lo encontramos en la de 16 de noviembre de 1.981 (87). Se dictó en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parla

---

(86) Citada en nota (80).

(87) Citada en nota (77).

mento Vasco 3/1.981 de 12 de febrero sobre "centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías". El Tribunal estima el recurso al considerar que la ley impugnada vulnera algunos principios constitucionales (libertad de empresa, artº 149.1.1., etc.). Sin embargo, considera que la ley no infringe el criterio de la territorialidad:

"... pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que pueden producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional"; más adelante añade que precisamente es "esta posibilidad, siempre abierta, de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencias fuera del territorio de la Comunidad, lo que, junto a otras razones, somete la potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones ..., e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o bienes, o la libertad de establecimiento de aquellas ..."(88). La Sentencia sobre la Ley del Parla

(88) STC 16.XI.1.981, citada en nota (77) FJ 1º.

mento Vasco, de Cooperativas, sigue la misma orientación y admite la validez de los efectos extraterritoriales indirectos (89).

Posteriormente, a partir de 1.984, con la sentencia dictada en el asunto Petronor (90), el Tribunal Constitucional comienza a reconocer con más resolución los efectos generales de los actos realizados válidamente por cada Comunidad Autónoma, dentro de su propio territorio y en uso de sus legítimas competencias: puesto que "negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente ... a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación. En igual sentido se pronuncian sentencias posteriores sobre disciplina de mercado y sanidad (91).

De esta jurisprudencia se deduce que los actos para los que la Comunidad Autónoma es competente, son aquellos en los que, de la previa calificación competencial, se deduce que su intervención queda reducida al propio territorio sin que se produsca invasión de esferas aje

---

(89) STC 96/1.984, 19.X (BOE 31.X) en el CPC 176/1.982 asunto Petronor.

(90) STC 96/1.984, 19.X citada en nota anterior, FJ 6º.

(91) Citadas en nota (92).

nas. El Tribunal Constitucional se pronuncia en este sentido en relación con las personas jurídicas. Una vez realizado el acto en las condiciones antedichas, los efectos que de él se deriven tienen eficacia general.

Esta orientación correctora del principio de territorialidad tiene su razón de ser, según los argumentos jurisprudenciales, en la unidad de la Nación española y, fundamentalmente, en la unidad económica, de mercado, libre circulación. La Sentencia sobre el asunto Petronor señala, en este sentido que "es precisamente la unidad económica de España, ..., la que mantiene siempre abierta la posibilidad de que cualquier actuación en materia económica, realizada válidamente por cada Comunidad Autónoma dentro de su propio territorio y en uso de sus legítimas competencias, puede producir alguna consecuencia fuera de dicho territorio" (92). Más expresivas del sentido indicado -efectos generales- son las sentencias de 16 de julio y 23 de agosto de 1.985 en las que, refiriéndose a la higiene y control alimentarios y a los aditivos, hablan de lanzamiento al mercado español en Cataluña; y señalan cómo una vez autorizados por dicha Comunidad Autónoma e inscritos en el Registro General Sanitario, a efectos de

---

(92) STC 96/1.984 citada en nota (89), F.J. 6º.

coordinación, dichos productos ingresan en el marcado nacional (93).

Por otra parte —ha señalado el Tribunal Constitucional en ocasiones—, las facultades normativas conferidas al Estado por la Constitución, son garantía suficiente, de ordinario, para evitar interferencias entre los actos de los poderes territoriales (94). En esas normas, leyes o reglamentos, pueden muy bien señalarse los medios de articulación precisos para lograr el equilibrio interterritorial necesario, sin que haya de reservarse el Estado funciones que no le son imprescindibles para la consecución del interés general.

5.2.3. Las medidas correctoras del principio de territorialidad.

Como todo principio, de los que articulan competencias, el de limitación territorial tiene un carácter instrumental innegable. Su aplicación está al servicio de otros valores superiores a los que ha de servir, y conforme a los cuales ha de interpretarse. De lo contrario, como hemos dicho, no sería más que un principio de disgregación, incapaz de sostener el Estado de las Autonomías. Estos valores superiores son: el

---

(93) STC 87/1.985 y 91/1.985 citadas en nota (82).

(94) STC 44/1.984, citada en nota (81) F.J. 2º y STC 96/1.984, citada en nota (89), F.J. 2º.

de unidad, que incluye la unidad económica y de mercado, la libre circulación de los bienes; el principio de autonomía; y además, el de seguridad jurídica, de economía y eficacia administrativas. Los criterios del Tribunal Constitucional señalan el límite máximo al que pueden llegar las limitaciones territoriales. Pero no configura un modelo que habrán de definir dentro de las opciones posibles, los poderes territoriales y generales, presididos una vez más por el principio de la cooperación. Entre las técnicas cooperativas que permiten corregir el excesivo rigor de las limitaciones territoriales señalamos las siguientes:

a) La promoción de los acuerdos intercomunitarios para la prestación de los servicios en cada territorio definiendo las directrices por las que regirse en casos de concurrencia. Estos acuerdos pueden ser facilitados por las leyes estatales de definición de bases o en las demás leyes.

b) El reconocimiento explícito, por parte de todas las Comunidades Autónomas, de la efectividad en el propio territorio de los actos válidamente realizados por otra Comunidad. Si no se produjese de modo espontáneo, sería necesario definir dicho reconocimiento como básico en una ley estatal. También cabe un tratamiento específico en relación con cada materia concreta, sea en la ley, sea en los reglamentos, cuando las Comunida

des Autónomas tengan confiadas competencias de ejecución. Entiendo que es uno de los temas que está íntimamente relacionado con ese común Procedimiento Administrativo que ha de regir en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las especialidades de cada Autonomía. Esto no es sino una consecuencia de la integración de todas las Administraciones en el Estado global, y viene exigido por los principios constitucionales de: solidaridad-cooperación, economía administrativa (que evite duplicidad de actuaciones), y la efectividad de la libre circulación en todo el territorio nacional.

c) También es necesaria la corrección del principio —se entiende que en lo que supone de exceso— mediante la introducción de criterios más "espiritualistas", como antes dijimos, como los del domicilio, mayor índice de operaciones voluntad de los interesados, etc., que debe recibir un tratamiento diverso según la materia de que se trate.

d) La técnica de la delegación de las competencias "residuales" atribuidas al Estado en virtud de la extraterritorialidad, prevista en el artº 150.2. En el momento en que se deleguen competencias residuales es adecuado definir los criterios —normas de conflicto— para delimitar los respectivos ámbitos.

En definitiva, el principio de la territorialidad tiene una importancia relativa en el desenvolvimiento

del Estado de las Autonomías. Su utilización en la Constitución y en los Estatutos señala un ámbito general que sirve de punto de referencia en la actuación administrativa. Pero nunca puede justificar una restricción desmesurada de las competencias autonómicas, ni parcelar la unidad de los intereses nacionales convirtiendo cada autonomía territorial en un coto cerrado. La misma generalidad con que el tema está tratado en la Constitución y Estatutos permitirá una mayor adecuación del principio a la naturaleza de las cosas. Las técnicas de corrección, de los excesos, han de tener como punto de partida las exigencias del federalismo de ejecución: todas las competencias ejecutivas, salvo causas suficientemente cualificadas, han de ser atribuidas a las Comunidades Autónomas. Además, son necesarias las técnicas de cooperación, entre las que destacamos: la potenciación de los convenios entre autonomías (cooperación horizontal) y el reconocimiento de efectos generales a los actos válidamente realizados por una Comunidad Autónoma.

5.3. Las reservas de competencias de ejecución.

El postulado principal del federalismo de ejecución —con el que nuestro sistema guarda unas ciertas analogías en lo que se refiere a la técnica de disociación entre potestades normativas y ejecutivas— es el de atribuir, con carácter general , las facultades de ejecución

a los Estados miembros reservando al Estado federal las legislativas. Hemos visto cómo simplifica este sistema la organización administrativa, su adecuación al Estado autonómico y las técnicas correctoras con que cuenta el poder central para garantizar el principio de legalidad. Dentro de este modelo son excepcionales las reservas de facultades de ejecución a favor del Estado. Esto mismo ocurre en nuestro ordenamiento jurídico; no con carácter general -que sería deseable alcanzar-, sino respecto de aquellas materias cuyas competencias de ejecución haya asumido, con o sin las legislativas, la Comunidad Autónoma en su Estatutot Esta excepcionalidad se produce en nuestro caso en virtud del principio de autonomía.

En las dos técnicas de delimitación de competencias estudiadas -bases-desarrollo, legislación-ejecución- cabe, en principio, la reserva de las competencias de ejecución. En el caso de las bases, cuando se define como básica alguna determinada función ejecutiva. Cuando el Estado tenga atribuida la plenitud de la potestad normativa, también, al ejercitarla, podrá señalar limitaciones a las Comunidades Autónomas y negarles alguna concreta función ejecutiva. El motivo de esta facultad delimitadora atribuida al Estado tiene su justificación en la imposibilidad del Constitueynte de señalar criterios inmutables para la delimitación de ám-

bitos. La misma naturaleza, cambiante, de la realidad social y las múltiples interrelaciones entre materias y funciones diversas, hacen imposible la definición de criterios estrictos.

La Constitución establece un marco amplio y flexible que permite diversas opciones. Pese a ello, existen ciertas diferencias —al menos, deberían existir— en el régimen de reserva según derive de la defínción de las bases, o cuando, por el contrario, se produzca dentro de la potestad legislativa plena, atribuida al Estado. En el primer caso, la Constitución, al prever la participación normativa de un bloque material, pierde de vista los concretos detalles de articulación que puede, en algún caso, justificar reservas. En cambio, cuando el Constituyente considera que una materia debe ser regulada exclusivamente por el Estado, tiene presentes esos detalles de articulación y, por ello, la eventual reserva de competencias de ejecución, dentro del carácter excepcional que siempre reviste ésta, requiere motivos aún más cualificados. En el primer caso se contempla tan solo la legislación, indirectamente la ejecución; en el segundo, en cambio, la voluntad del constituyente es la de permitir que las Comunidades Autónomas asuman en bloque las competencias de ejecución. Esto se ve confirmado por los Estatutos, que establecen sólo excepcionalmente la posibilidad de tales re-

servas. Así ocurre en los de Canarias y Valencia, que introducen una cláusula permitiendo la reserva estatal (95) . este sentido se pronuncia GARCIA DE ENTERRIA cuando, refiriéndose a uno de los supuestos admitidos por el Tribunal Constitucional, señala: "este supuesto sólo parece posible tipificarlo allí donde la normación no es monopolizada en su totalidad por el Estado, remitiéndose su ejecución a la instancia autonómica por la Constitución, sino sólo donde la normación reservada al Estado es sólo la de las "bases" o legislación básica. En el primer caso es la propia Constitución la que ha querido la disociación en los dos niveles políticos de la normación y la ejecución de modo que resulta difícil intercalar una distinción capaz de atribuir la segunda también al nivel estatal". (96).

El Tribunal Constitucional, salvo en una sentencia aislada que, además de contradicha por dos votos particulares (97), ha mantenido un criterio muy restric

---

(95) Arts. 33 a) y 33 respectivamente, citados en nota (22) y (31), entre otros.

(96) GARCIA DE ENTERRIA, E. "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", citado en nota (33) pp.72--73.

(97) En la STC 25/1.983, 7.IV dictada en los CPC 223 y 228/1.981 (BOE 27.IV) sobre el régimen de concursos de traslado de los funcionarios de los cuerpos nacionales de Administración local.

tivo en la aceptación de reservas ejecutivas en favor del Estado. La mayor amplitud en su admisión se ha producido, como hemos dicho antes, en relación con el principio de territorialidad. Según el voto particular de RUBIO LLORENTE en la sentencia que acabamos de citar, los supuestos en que puede admitirse tal reserva son "muy limitados y excepcionales" y los clasifica en tres grupos.

1º. Reserva cuando el acto de ejecución afecta directamente a intereses de diversas Comunidades Autónomas. Ya tratada anteriormente y que consideramos que ha de aplicarse cuando no pueden suplirse las interferencias por las diversas técnicas ya sugeridas.

2º. Cuando "la ejecución comporta, por necesidad intrínseca de la materia básica en cuestión, márgenes tan amplios de discrecionalidad que sólo puede ser encomendada a instancias que no tienen a su cuidado intereses peculiares distintos de los puramente generales (sentencias números 1/1.982, 8/1.982 y 44/1.982 (98). En el mismo sentido se pronuncia GARCIA DE ENTERRIA, que señala que "el Estado puede retener facultades ejecutivas propias de esas 'bases' cuando su contenido material propio, cualitativamente diferente de normas com

---

(98) Voto particular de RUBIO LLORENTE al que se adhiere TOMAS Y VALIENTE, en la STC 25/1.983 citada en nota (97).

plementarias o de desarrollo, resulta inseparable de la fase de ejecución", "cuando dicha ejecución resulta inseparable de los intereses generales propios de dicha regulación básica" (99).

3º. Por último, "una excepción que juega en ambos sentidos" (a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas) "cuando una situación de urgencia obliga al poder público que ha tenido conocimiento de la misma a actuar directamente para evitar daños irreparables (sentencia nº 16/1.982 (100). En este supuesto, excepcional, las medidas de ejecución serán sólo las que se justifiquen por su urgencia y necesidad y se han de adoptar de tal modo que no sustituyan más que en lo indispensable (101).

En definitiva, la reserva de competencias ejecutivas en favor del Estado tienen en nuestro ordenamiento constitucional carácter restrictivo y su utilización ha de ser excepcional. De entre los tres supuestos es-

---

(99) GARCIA DE ENTERRIA, E. "La ejecución autonómica..." citado en nota (33) p. 72.

(100) Voto particular de TOMAS Y VALIENTE a la STC 25/1.983, citada en nota (97).

(101) STC 33/1.982, 8.VI (BOE 28.VI) en el CPC 16/1.982, sobre medidas urgentes en relación con una partida de mejillones en mal estado, F.J. 3º.

tudiados tiene verdadera entidad el que puede producirse al definir las bases. El caso de la extraterritorialidad no es -a mi entender- sino un reflejo de la imperfección del sistema que requiere ulteriores correcciones. El tercer supuesto entrará en juego en muy contados casos, y no es sino consecuencia del principio cooperativo que rige en nuestro modelo de organización territorial (102).

---

(102) La ley 13/1.985, 25.VI (BOE 29.VI) reguladora del Patrimonio Histórico introduce en su artículo 4º una previsión de este tipo que por su expresa formulación apriorística puede suponer una expansión innecesaria de la facultad ejecutiva estatal como medida de control por razones de urgencia. La interpretación del artículo, por su excepcionalidad, ha de hacerse restrictivamente. Sin duda el Tribunal Constitucional se verá obligado a matizarlo tarde o temprano. En los casos de expoliación del Patrimonio Histórico Artístico "la Administración del Estado, con independencia de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiere el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección tanto legal como técnica, del bien expoliado". En este caso, se establece un procedimiento de control con medidas ejecutivas al margen de los principios constitucionales que exigiría la previa declaración judicial o la aprobación del Senado para desempeñar competencias ejecutivas subsidiarias. Esto podría considerarse legítimo por

6. La ejecución de los Tratados internacionales.

6.1. Garantía del Estado.

La responsabilidad del Estado en las relaciones internacionales y sobre la obligación de cumplir los Tratados sin que pueda eximirse de ella por motivos de Derecho interno, plantea un problema de bastante interés en relación con las competencias de las Comunidades en materia de ejecución. Los únicos casos suscitados hasta el momento, en materia de radiodifusión mediante ondas métricas con modulación de frecuencia (103), han sido resueltas de manera insatisfactoria, en nuestra opinión. De generalizarse esta jurisprudencia, unida a la intensificación de las relaciones internacionales, llevaría al vaciamiento de las competencias autonómicas. Esto tiene ahora una especial actualidad a causa de nuestro ingreso en las Comunidades europeas, con la consiguiente incorporación a nuestro ya complejo ordenamiento jurídico, de todo el Derecho Comunitario —derivado de los Tratados Constitutivos— y que se configura como un ordenamiento autónomo regido —como en nues-

---

razones de urgencia que, en ningún caso existen cuando se produzca una perturbación del cumplimiento de la función social del Patrimonio Artístico y que este artículo incluye dentro del concepto de expoliación.

(103) Citada en nota (80).

tro caso— por el principio de autonomía.

El artículo 149.1.3º de la Constitución encomienda al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Esta reserva no es sino consecuencia de la soberanía, presupuesto de la unidad de la Nación española. Tan sólo el Estado, como persona jurídica de Derecho internacional, puede comprometerse en las relaciones internacionales. Por ser sujeto de derechos y obligaciones en el ámbito internacional, es el único responsable del cumplimiento de los Tratados. En este sentido define nuestra Constitución, en su artículo 93, la competencia estatal sobre los Tratados internacionales: "Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los órganos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". su vez, la Convención de Viena para el Derecho de los Tratados insiste en esta dirección al recoger el principio de no oponibilidad de razones de Derecho interno al cumplimiento de las obligaciones contraídas en un Tratado (104). Sin embargo, se están refiriendo todos estos textos, incluido el artículo 149.1.3º de la Constitución, a una competencia del

---

(104) Artº 27, citado por MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho público de las Comunidades Autónomas", vol. I, 480, 1.982.

Estado como persona jurídica internacional, sin que de ello quepa extraer conclusiones para el Derecho interno, distintas de las que se relacionan con la capacidad. Por ello, el artículo 93 de la Constitución confía al Estado la garantía del cumplimiento, no el cumplimiento mismo. Esta misma orientación sigue el artículo 149.1.3ª que no se refiere a la ejecución de lo acordado en los Tratados internacionales sino, por el contrario, a las relaciones internacionales. Lo cual quiere decir que sólo el Estado puede comprometerse y sólo el Estado (total) responde internacionalmente.

Cuestión distinta de esas relaciones y responsabilidades internacionales es el de la recepción en nuestro Derecho interno de las normas que se derivan de los acuerdos internacionales. La Constitución, en su art. 96.1, establece que los "Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional". Criterio que se recoge en el artículo 1.6. del Título Preliminar del Código Civil. Para su aplicación, como normas de Derecho interno, entendemos, se seguirán las reglas de reparto competencial señala-

das en la Constitución, Estatutos de Autonomía y demás leyes. Cuando las normas incorporadas requieran posterior desarrollo serán las Comunidades Autónomas o el Estado los responsables. Esas normas jurídicas de la Nación española jugarán un papel análogo al que desempeñan las bases o leyes estatales de aplicación uniforme según los casos. El Estado, para garantizar su cumplimiento cuenta -como en los demás supuestos- con el poder de supervisión y eventuales facultades de control a las que podrán sumarse -en desarrollo del artículo 149.1.3ª, en relación con cada materia concreta- otras adicionales cuando lo requieran los intereses internacionales, pudiendo incluirse cláusulas de responsabilidad económica principal de las Autonomías, con la subsidiaria del Estado cuando sea precisa.

Una interpretación expansiva de las competencias estatales, en materia de Derecho internacional, llevaría a una desvirtuación del principio de autonomía que también rige en nuestra Constitución dentro -además- de su Título Preliminar. No es compatible esta interpretación tan peculiar de las competencias estatales con la cualidad del ordenamiento jurídico que llevara a las Comunidades Autónomas a tener que discernir en cada caso si la norma estatal que han de aplicar (desarrollar o ejecutar) es o no desarrollo de un convenio; para obser-

var lo que es estrictamente de Derecho interno—no internacional; dejando en manos del Estado la aplicación (ejecución incluida) del Derecho interno—internacional. Distinción que no aparece en nuestra Constitución ni en los Estatutos, y que es contrario a la consideración del Derecho como conjunto de principios, legales o no, internacionales o internos. Las Autonomías han de aplicar el Derecho estatal cuando, en virtud del principio de competencia sea aplicable, interpretado en su globalidad sin reduccionismos legalistas.

Es esta la interpretación más conforme con la efectividad del principio constitucional de autonomía, que se sustenta, además, en la expresión "garantía de cumplimiento" con que se define la responsabilidad internacional del Estado: no se le confía el cumplimiento, sino que lo garantice. Esta es, por otra parte, la interpretación más generalizada (105).

6.2. Competencias autonómicas.

En los Estatutos de Autonomía se contempla de modo desigual la participación de los entes territoria-

---

(105) ALZAGA, Oscar, "La Constitución española de 1.978. (Comentario sistemático)", p. 591, (1.979). MARTIN MATEO, R. "Manual de Derecho Autonómico", pp. 174-175 (1.984). MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho público de las Comunidades Autónomas", vol I, pp. 475-484 (1.983) entre otros.

les en la celebración y ejecución de los Tratados internacionales. Existen algunas omisiones en Estatutos de Autonomía plena y de Autonomía gradual (106). En algunos se prevé la participación de las Comunidades, manifestando previamente su parecer (107); en el País Vasco con especial rigidez (108); en otros nada se expresa sobre el particular.

En lo que a la ejecución se refiere, doce de los diecisiete Estatutos encomiendan funciones ejecutivas a las Comunidades Autónomas "en todo lo que afecte a

---

(106) Se contempla la posibilidad de solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con otros Estados, en el de Galicia pero nada dice de la competencia de ejecución (L.O. 1/1.981, 6.IV, BOE 28.IV). Silencian esta potestad los Estatutos de Cantabria (L.O. 8/1.981, 30.XII, BOE 11.I.82), La Rioja (L.O. 3/1.982, 9.VI. BOE 19.VI), Murcia (L.O. 4/1.982, 9.VI, BOE 19.VI) y Valencia (L.O. 5/1.982, 1.VII, BOE 10.VII).

(107) Artº 20.3 del Estatuto Vasco (L.O. 3/1.979, 18.XII, BOE 27.XII); artº 27.5 del Estatuto de Cataluña (L.O. 4/1.979, 18.XII, BOE 22.XII); artº 23.1 del Estatuto de Andalucía (L.O. 6/1.981, 30.XII, BOE 11.I.82); artº 37.1 del Estatuto de Canarias (L.O. 10/1.982, 10.VIII, BOE 16.VIII); artº 68 del Estatuto de Navarra (L.O. 13/1.982, 10.VII, BOE 16.VIII); y artº 33.1 del Estatuto de Madrid (L.O. 3/1.983, 25.II, BOE 1.VIII).

(108) En el artº 20.3 citado en la nota anterior seña

las materias de su competencia en este Estatuto" o expresiones análogas (109). Las omisiones no parecen responder a concretos propósitos de excluir en esos casos a esas Autonomías al incluirse, como hemos dicho, tanto a Estatutos del primer grado como del segundo. En mi opinión, todas las Comunidades Autónomas, se exprese o no en sus Estatutos, están obligadas y, por ello, son competentes para la ejecución de lo convenido en los Tratados internacionales en materias asumidas en los Estatutos. De otro modo quebrarían los criterios de distribución de competencias señalados por la Constitución

6.3. Las Comunidades Autónomas son competentes para ejecutar lo convenido en los Tratados internacionales.

---

la: "Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artº 152.2 de la Constitución salvo lo previsto en el artº 93 de la misma".

(109) En los Estatutos: del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias, Navarra y Madrid (citados en nota (106) y además los de Asturias (artº 12.b) de la L.O. 7/1.981, 30.XII, BOE 11.I.82), Aragón (artº 48.2 de la L.O. 8/1.982, 10.VII, BOE 16.VIII), Castilla-La Mancha artº 34 de la L.O. 9/1.982, 10.VIII, BOE 16.VIII), Extremadura (artº 9.1 de la L.O. 1/1.983, 25.II, BOE 26.II), Baleares (artº 12.1 de la L.O. 2/1.983, 25.II, BOE 1.III) y Castilla y León (artº 28.7 de la L.O. 4/1.983, 25.II, BOE 2.III).

En nuestra Ley Fundamental, junto con reservas de la totalidad de determinadas materias a favor del Estado, se señalan - y es regla general en el artículo 149.1- técnicas de concurrencia según las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos competencias normativas y ejecutivas. Dentro de esos bloques, por vía de excepción, podría el Estado reservarse concretas funciones. En este esquema, en el que las Comunidades Autónomas han de aplicar -al ejercer sus competencias- el ordenamiento estatal, definidor de bases, o toda la normación sobre una materia, no cabe una mayor "fragmentación" que la querida por el Constituyente, y concretada en los Estatutos. Iría en contra de ello, privar a las autonomías de la responsabilidad de aplicar el ordenamiento estatal en su integridad, como un conjunto unitario. Esto se produciría en el caso en el que se les eximiese de la responsabilidad de aplicar una parte de ese ordenamiento estatal, que son las normas contenidas en el Derecho interno.

La "garantía del cumplimiento" de los convenios internacionales no puede ir más allá que la garantía que el Estado ha de prestar en la aplicación de todo su ordenamiento jurídico. Es decir, el mismo Título por el que el Estado ha de asegurar la aplicación de los pactos internacionales es el que justifica el poder de supervisión que le corresponde para verificar el cumplimiento de su legislación: básica, o toda la

legislación, de acuerdo con la materia de que se trate.

El principio de unidad, en lo básico, o en todo el ordenamiento jurídico, según los casos, no contradice, sino que supone, el de autonomía. Como hemos dicho, el verdadero obstáculo para la unidad de la Nación española, según el sistema diseñado en la Constitución, no está en la autonomía, sino en el uniformismo que rebaje a los poderes autónomos a meras formas sin contenido. El principio de autonomía exige el de corresponsabilidad. Privar a las autonomías de su función de servicio a los intereses generales, es convertir a cada una de ellas en "quistes particularistas", fuente de conflictos.

Al igual que cuando la Constitución considera imprescindible, en algunos casos, la unidad del ordenamiento jurídico, para garanrizar la igualdad de las condiciones mínimas en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, y no por ello, priva a las Comunidades Autónomas de las potestades ejecutivas. La aplicación de las normas jurídicas contenidas en los Tratados internacionales, unidad en la aplicación, no puede justificar la remoción de los poderes conferidos a las Comunidades Autónomas. Es más, los poderes territoriales tienen el derecho, que es deber, de ejecutar los Tratados internacionales según las competencias asumidas; desarrollo normativo, como si de bases se tratara, o ejecu

ción, según la materia de que se trate.

La "garantía del cumplimiento" puede muy bien obtenerse mediante las técnicas ordinarias previstas en la Constitución y demás leyes: el poder de supervisión y el procedimiento del artículo 155 estudiados, son instrumentos más que suficientes para dicha garantía.

A los medios de supervisión y, eventual, corrección, se une aquí la garantía de interpretación unitaria de los Tratados que proporciona el Consejo de Estado, como señala MUÑOZ MACHADO (110). La Ley Orgánica, que establece las normas por las que se ha de regir, (111) establece que "El Consejo de Estado emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros, o las Comunidades Autónomas a través de sus Presidentes" (artº 20.1). Y deberá ser consultado en los siguientes asuntos:

a) De los anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de los tratados, convenios o acuerdos internacionales (112).

b) Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de los tratados, convenios o

---

(110) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho público de las Comunidades Autónomas", vol I, 480 (1.982)

(111) L.O. 3/1.980, 22.IV (BOE 25.IV), que establece las normas reguladoras del Consejo de Estado.

(112) Ibid. artº 21.2

acuerdos internacionales en los que España sea parte (113).

c) Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de Organizaciones internacionales o supranacionales (114).

d) Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales (115). En este caso no dictaminará el pleno, sino la Comisión Permanente.

Los dictámenes que emite el Consejo de Estado no son vinculantes, pero la necesidad de solicitarlo ya es, en sí misma, una garantía para el cumplimiento de los tratados, y una medida preventiva de innegable valor. Estos medios, junto a los ya vistos, parecen suficientes para el objetivo que se pretende y nos llevan una vez más a la necesaria cooperación entre los poderes generales y autonómicos, presupuesto para el equilibrio del sistema.

6.4. La postura del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional ha tratado de la cuestión que nos ocupa en dos sentencias en las que la controversia se centraba en la titularidad de la conce-

---

(113) Ibid. artº 21.3

(114) Ibid. artº 21.4

(115) Ibid. artº 22.2

sión de emisoras en frecuencia modulada (116). El Tribunal declara en la primera de ellas que la competencia para el otorgamiento de emisoras de radiodifusión de frecuencia es una competencia (de ejecución) compartida. Es de titularidad estatal la aprobación de "las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora en dicha frecuencia y a las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio; así como a la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas. A la Comunidad Autónoma de Cataluña, pese a haber asumido competencias de desarrollo normativo y ejecución "en los términos que regule el Estatuto de la Radio y la Televisión y en los casos establecido en la Ley", le corresponde únicamente la resolución de solicitudes de concesión de emisoras y el otorgamiento de concesión de instalación y funcionamiento, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación" (117). Mayor fraccionamiento no cabe. Aunque tiene su causa en el Estatuto de la Radio y la Televisión, también las sentencias

---

(116) STC 26/1.982, 24.V (BOE 9.VI), en el CPC nº 131/1.981 y STC 44/1.982, 8.VII (BOE 4.VIII), en el CPC 38/1.982.

(117) STC 26/1.982, 24.V, citada en nota (116), F.J. 7º.

constitucionales han propiciado una solución tan desafortunada, al realizar una interpretación excesivamente extensiva del Estatuto de la Radio y Televisión y disposiciones complementarias anteriores a los Estatutos de Autonomía. No era preciso reservar al Estado la competencia de inspección técnica, y en el peor de los casos, podrían haberse arbitrado medidas de cooperación, que facilitasen una mayor responsabilidad autonómica en materia de ejecución.

Tanto en la primera como en la segunda sentencia se refieren a la incidencia en la materia de la competencia estatal sobre las "relaciones internacionales". En la segunda se insiste más en este aspecto en un sentido que, de generalizarse, dejaría vacías de contenido las competencias autonómicas.

Primero, en el Fundamento Jurídico 4º, se reconoce que a las Comunidades Autónomas corresponde la ejecución de los tratados (hubiera sido más adecuado decir en los Estatutos "ejecución de las normas contenidas en los Tratados") como "lógica consecuencia de la organización territorial del Estado sin que se pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacional de la ejecución de los Tratados de que es parte, ...". Después, en el Fundamento Jurídico 7º, extiende excesivamente las facultades estatales en virtud de esa "responsabilidad internacional" para atribuirle la "inspección y control

(no sólo la alta inspección, también la técnica) de las condiciones técnicas de las emisoras, ya que es a él, como dijimos, a quien incumbe velar, en último término, por la ejecución de los Tratados internacionales, como único responsable en el orden internacional". Reserva, a mi modo de ver, innecesaria para esa garantía estatal del cumplimiento de los tratados. En esta sentencia no se distingue, con la claridad que sería deseable, entre el Tratado como compromiso internacional (relaciones internacionales), y Tratado como norma que -pese a su aplicación uniforme en el territorio- corresponde ejecutar a las Comunidades Autónomas, incluida la inspección técnica, sin perjuicio de la alta inspección del Estado. Esta misma postura restrictiva y de confusión Tratado-compromiso y tratado-norma, se mantiene en un trabajo de GARCIA DE ENTERRIA, en el que, para distinguir entre competencias estatales delegables y no delegables, pone como ejemplo el de los Tratados internacionales. Después de destacar la inconstitucionalidad de una delegación de los poderes territoriales de las facultades para celebrarlos añade, que "no parece que la misma calificación proceda si lo que se delega es, por ejemplo, la ejecución de ciertas normas o recomendaciones de las Comunidades Europeas, no obstante reiterar el artículo 93 la competencia de los órganos centrales en la materia" (118). Lo

---

(118) GARCIA DE ENTERRIA, E. "La significación de las

que, a mi modo de ver, llega más lejos aún que el Tribunal Constitucional en una línea peligrosa para el Estado de las Autonomías.

A favor de la solución adoptada por el Tribunal Constitucional, en el caso estudiado, que evita que pueda generalizarse, se encuentra el de la especifidad de la radiodifusión, en la que concurren diversos títulos competenciales, pero el fallo debería haberse fundamentado más en ellos que en el análisis del elemento internacional.

7. El desarrollo y aplicación de las normas de la C.E.E. (119).

---

competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico". Revista Española de Derecho Constitucional, 5, 84 (1.982).

(119) Cfr. D'ONOFRIO, Francesco. "Aspectos constitucionales concernientes a las relaciones entre las regiones y la C.E.E. en Italia". Documentación Administrativa, 198, 5-18 (1.983). MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. "El capítulo tercero del Título III de la Constitución y la integración en las Comunidades Europeas". Documentación Administrativa, 195, 171-195 (1.982). MUÑOZ MACHADO, S. "El Ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española", 109-150 (1.980). OLIVARES MARTINEZ, Ismael. "La incidencia de la integración sobre las competencias de las Comunidades Autónomas". Documentación Administrativa, 201, 257-323 (1984). PASTOR LOPEZ, Miguel. "La aplicación del Derecho Comunitario por lo órganos judiciales españoles". Documentación Administrativa, 201, 325-350 (1.984).

7.1. Las previsiones constitucionales.

Con nuestra incorporación al Mercado Común, se plantea el problema de la ejecución de las normas europeas en el territorio español. Como punto de partida, para su debido planteamiento, hemos de tener en cuenta que la incorporación a la C.E.E. estaba presente en la redacción del proyecto constitucional. Estas previsiones han quedado recogidas en el artículo 93, que señala:

"Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución". A continuación, en el mismo artículo, añade que corresponde al Estado (Cortes Generales o al Gobierno), "la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resolucio-

---

PLEN ERD, Richard y PEREZ SANTOS; J. "Introducción al Derecho Comunitario europeo", 415 páginas (1.984). RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos. "Los efectos internos del Derecho Comunitario". Documentación Administrativa, 201, 49-81 (1.984). SANTAOLALLA GADEA, Francisco. "La aplicación del Derecho Comunitario en España". Documentación Administrativa, 201, 83-255 (1.984). SANTAOLALLA GADEA, Francisco J. "La integración del Derecho de las Comunidades europeas en el ordenamiento español: algunas zonas oscuras del "Acquis Communantaire". Documentación Administrativa, 193, 5 y ss. (1.982). SEPE, Onorato. "La relación entre las regiones italianas y las Comunidades europeas: las instituciones y la organización". Documentación Administrativa, 197, 19-27 (1.983).

nes emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión".

Si el constituyente tuvo en cuenta dicha previsión al tratar de los Convenios internacionales, también lo consideró al establecer los criterios de delimitación de competencias; lo que se ve confirmado por la expresión "garantía del cumplimiento" y por las previsiones estatutarias ya referidas.

Sin embargo, la adhesión al Mercado Común plantea, con respecto a las Comunidades Autónomas, algunos problemas acerca de la aplicación de las normas amanadas de la C.E.E. y su incidencia en nuestro ordenamiento jurídico.

7.2. Las fuentes del Derecho europeo.

Así como en nuestro sistema territorial existe una pluralidad de ordenamientos separados entre sí, y articulados por el supraordenamiento, que configuran los principios constitucionales, las relaciones del Derecho Europeo con el sistema jurídico español están presididos por esos mismos principios. Entre uno y otro no existe relación jerárquica alguna; y para su aplicación se sigue el principio de competencia. El Derecho derivado del Tratado de Adhesión se rige por principios propios que —a diferencia de los Tratados— son de aplicación directa en el ordenamiento de los Estados miembros. "Los reglamentos se publicarán en el Dia

rio Oficial de la Comunidad. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los 20 días de su publicación" (120); su publicación en el B.C.E. no tiene efecto alguno a diferencia de lo que ocurre con los Tratados internacionales. En las materias atribuidas a la C.E.E., sus normas son de aplicación preferente (superioridad) y directa. Para su interpretación y control de la legalidad, sólo es competente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (121).

Para la aplicación del Derecho derivado de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas hemos de distinguir entre los Reglamentos y Directivas:

a) Reglamentos comunitarios son aquellas normas de aplicación directa en todos los países miembros sin necesidad de desarrollos posteriores que pueden imponer sanciones para los casos de incumplimiento (122).

---

(120) Artº 191 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (BOE 1 de enero de 1.986).

(121) El Tratado Constitutivo de la CEE citado en la nota (120), en su artículo 164 señala que "El Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente tratado". Sin perjuicio de la interpretación y aplicación ordinaria por parte de los Tribunales de las Estados miembros cuya intervención podrá ser revisada por el Tribunal de Justicia de la CEE en última instancia.

(122) Artº 189 del Tratado de la CEE citado en nota

B) Directivas que, sin reglamentar una materia, definen objetivos comunes para todos los Estados miembros, a quienes corresponde, de acuerdo con el Derecho interno, establecer sin contradecir el espíritu de la directiva. Los medios para conseguir esos fines comunes serán distintos a diferencia y necesitan concreciones ulteriores. En cualquier caso, como ocurría con las bases, la relación entre directiva-desarrollo no es análoga a la existente entre ley-reglamento, ya que estamos ante ordenamientos separados (123).

No existe ninguna duda sobre la aplicabilidad directa de los Reglamentos que obligan desde su publicación en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, sin necesidad de acto de recepción alguno. Son fuente

---

(120): "El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos, y directamente aplicable en cada Estado miembro". "Se publicaran en el Diario Oficial de la Comunidad. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación" (artº 191). "Los reglamentos adoptados por el Consejo en virtud de las disposiciones del presente Tratado podrán atribuir al Tribunal de Justicia una competencia jurisdiccional plena respecto a las sanciones previstas en dichos reglamentos" (artº 172). Cfr. también, artº 192.

(123) Tratado de la Constitución de la CEE (citado en nota 120), artº 189: "La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios".

de derechos individuales tanto frente al Estado (efecto vertical), como frente a los demás particulares (efecto horizontal). Su desarrollo por parte del Estado que lo aplica no está admitido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sino muy restrictivamente, sin que puedan incorporar otros criterios que los indispensables para llevar a la práctica el reglamento (124). Obsérvese la analogía que existe con las relaciones legislación-ejecución que acabamos de estudiar.

Por lo que se refiere a las Directivas, está claro que requieren ulteriores desarrollos por los Estados miembros, pues permiten diversidad de regulaciones. Sobre sus efectos, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha admitido su efectividad directa al menos en su aspecto vertical, de exigibilidad frente a los poderes públicos, pues vinculan a todo Estado en

---

"Las directivas y decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación" (artº 191).

(124) Cfr. MOLINA DEL POZO, Carlos Fco. "El capítulo III del Título III..." citado en nota (119) pp. 183-187. MUÑOZ MACHADO, S. "El ordenamiento jurídico..." citado en nota (119), p. 111. RODRIGUEZ IGLESIAS. "Los efectos internos del Derecho Comunitario" citado en nota (119), pp. 53-67. SANTAOLALLA GADEA, F.J. "La integración..." citado en nota (119), p. 6. SANTAOLALLA GADEA, F.J. "La aplicación del Derecho Comunitario en España" citado en nota (119), p. 129.

lo que se refiere a los resultados (125). En este caso existe también una profunda analogía con lo que en nuestro sistema territorial conocemos como bases.

7.3. Incidencia del Derecho derivado en las competencias de las Comunidades Autónomas.

Para la aplicación de los reglamentos y directivas comunitarias, entendemos, serán competentes las instancias que hayan asumido funciones ejecutivas o normativas respecto de la materia de que se trate. Aunque la incorporación en la CEE incida en las competencias normativas del Estado y Comunidades Autónomas, esto no significa que varíe el sistema de reparto de cometidos -de desarrollo y ejecutivas- que la Constitución y los Estatutos han señalado. Lo que es coherente, como ya dijimos, con las previsiones del artículo 93 de nuestra ley fundamental, que no hizo salvedad alguna respecto al sistema de repartos que el Título VIII establecía, en cumplimiento de su artículo 2. Cabe suponer, en cambio, que el constituyente, al delimitar competencias, lo hiciera de modo que no fuera precisa, a corto plazo (y a corto plazo era la expectativa de nuestro ingreso en la C.E.E.), una modificación constitucional. El legislador ordinario al aprobar los Estatutos, hay que presumir, tuvo en cuenta esas previsio-

---

(125) Cfr. nota (123).

nes.

En el caso de los Reglamentos del Mercado Común, es claro que será competente, para su ejecución -en el sentido ya estudiado-, la Administración que tenga atribuida tal función. El cumplimiento de las sanciones que puedan imponer corresponde, sin duda, al Estado, que puede perfectamente establecer que, a efectos de Derecho interno, responderá la Comunidad Autónoma a la que le sea imputable la infracción.

Más dificultades plantean las Directivas pues, aunque en principio se comportarían como bases o normas básicas, puede ser contrario al interés del Mercado Común, la existencia de tanta diversidad. En todo caso, el Estado, cuando lo crea conveniente, puede señalar, mediante una ley, las orientaciones generales -principios básicos- que se han de respetar en la aplicación de las Directivas; incluso puede -en virtud del principio de suplencia- desarrollar la totalidad de la Directiva para su aplicación subsidiaria, a falta de legislación autonómica.

Por imperativos de nuestro sistema constitucional y razones de eficacia, es esta la solución que consideramos más adecuada para el reparto de cometidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En todo caso, junto al ordinario poder de supervisión estatal cabe introducir alguna especialidad -como la que hemos sugerido para el cumplimiento de las sanciones- en esa ga-

rantía estatal que, en ningún caso, puede llegar a someter a los poderes autonómicos a una dependencia jerárquica, ni a ponerlos en análoga situación a la que se encuentran cuando desempeñan facultades delegadas. En cualquier caso, existen suficientes recursos —a los que aludimos al hablar de los Tratados internacionales— para lograr la efectividad del cumplimiento de las disposiciones del Mercado Común; la mayoría de las veces, la situación de los Tribunales, junto a una mayor facilidad de acceso de los ciudadanos a la Administración de justicia, será suficientemente eficaz. Aunque, como señala MUÑOZ MACHADO, "ni los mecanismos de supervisión (...) ni el recurso a los Tribunales (...) son respuestas suficientes para lograr la efectiva, ágil y correcta aplicación de las leyes en sistemas como el examinado (se refiere el autor al alemán). La cooperación y la participación cubren con ventaja la satisfacción plena de los objetivos unitarios" (126).

7.4. La aplicación del Derecho Comunitario por los órganos judiciales españoles.

Como hemos visto, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se encomienda la garantía y respe

---

(126) MUÑOZ MACHADO, S. "Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional", Documentación Administrativa, 200, 43-72 (1.984). El autor se refiere a las téc-

to del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado de Constitución de la C.E.E. Aunque, en última instancia, y en beneficio de la unidad en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias, sea ese Tribunal quien resolverá los conflictos que puedan plantearse, los órganos judiciales, en virtud del principio de supremacía y eficacia directa del Derecho del Mercado Común, han de aplicarlo al resolver las cuestiones sobre las que conozca, cuando se trate de materias sobre las que existen disposiciones comunitarias. En esto también existe analogía con las operaciones aplicativas e interpretativas que han de realizar los Tribunales en la legislación española respecto a las leyes estatales y autonómicas. Esa garantía de "unidad en la interpretación" se cumple en el caso que aquí nos ocupa por la posibilidad de acceso al Tribunal del Mercado Común contra las resoluciones de los órganos judiciales españoles cuando supongan violación de las normas de la C.E.E. Además, los Tribunales españoles pueden elevar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas consultas sobre la interpretación del Tratado

---

nicas cooperativas puestas en práctica en Alemania en relación con la aplicación de las normas del Mercado Común, cfr. pp. 67-68, a las que nos referiremos más adelante al estudiar la coordinación en nuestro sistema constitucional.

Constitutivo y de las normas de Derecho derivado. De aquí la importancia de la jurisdicción española como garantía del cumplimiento de los compromisos derivados del Derecho del Mercado Común. Esta será la vía ordinaria de control sobre los actos de las Comunidades Autónomas (también de los actos del Estado).

8. Atribución de competencias estatales de ejecución a las Comunidades Autónomas: transferencias y delegaciones.

8.1. Régimen competencial establecido por la Constitución, asunción mediante los Estatutos de Autonomía

El artículo 149 de la Constitución, después de señalar, en su número 1. las competencias exclusivas del Estado, establece en el número 3 que: "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...". Para determinar cuáles son las atribuidas a cada Comunidad Autónoma, es necesario recurrir a las expresas asunciones estatutarias. Al Estado, por tanto, corresponden aquellas materias que le reserva el número 1 del artículo 149, y las residuales no asumidas en los respectivos Estatutos. Asimismo, son competencia estatal las funciones ejecutivas sobre materias que incidan en más de un territorio autónomo. Como hemos visto antes, estas competencias ejecutivas residuales distorsionan

bastante el sistema de organización territorial vigente.

Nuestra norma fundamental, en atención a las situaciones cambiantes y para flexibilizar el reparto de los correspondientes ámbitos de actuación, prevé diversas técnicas de transferencia y delegación. Esto permite una gradual asunción de atribuciones en la medida en que las Comunidades Autónomas vayan incorporando las funciones y servicios señalados en sus Estatutos. Esta gradualidad permite la consecución, a largo plazo, de un mismo modelo autonómico, que es lo que facilita una progresiva racionalización de las estructuras administrativas, que han de pasar de una organización fuertemente centralizada a otra de autonomías en el que rigen análogos principios que los que imperan en los federalismos de corte germánico, en los que el Estado desempeña funciones primordialmente normativas, supervisoras, de asistencia técnica, de coordinación y planificación, mientras que los entes territoriales autónomos, asumen las ejecutivas y algunas de carácter legislativo.

Los Estatutos de Autonomía gradual, aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución, según el artículo 148 podrán ampliar, mediante la reforma de sus Estatutos, sus competencias dentro del marco del artículo 149 una vez transcurridos los primeros cinco años de su vigencia. Para evi-

tar los inconvenientes que supone la reforma estatutaria, en todos ellos se prevé la asunción de competencias mediante el procedimiento del artículo 150.2, al que nos referiremos inmediatamente (127). La atribución gradual de competencias está prevista, por tanto, para todas las Comunidades Autónomas. Esto, por la misma mecánica del sistema, conduce a un solo modelo autonómico. La unidad del modelo ya se ha producido en la configuración de los poderes territoriales que, en todos los casos -y no lo exigía la Constitución- han asumido competencias normativas y ejecutivas. También, como veremos, en los que a la Sanidad respecta, se tiende a atribuir a cada una de las autonomías unas mismas competencias. Todo ello no es sino una exigencia de la racionalidad.

8.2. Técnicas distintas de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución.

Para la atribución de las competencias estatales residuales, en virtud del principio de territorialidad, no es preciso recurrir, como ya hemos dicho, a las le-

---

(127) En los Estatutos de Asturias (art. 11), Aragón (art. 37), Castilla-La Mancha (art. 35), Canarias (art. 34 y 35), Extremadura (art. 10), Baleares (art. 16), Madrid (art. 29), Castilla y León (art. 29) citados en nota (107) y los de Cantabria (art. 25), Murcia (art. 13), La Rioja (art. 11) citados en nota (109).

yes Orgánicas de transferencia o delegación. Es suficiente, en estos supuestos, el establecimiento de correcciones al principio de territorialidad para lo que al regular por ley cada concreto sector del ordenamiento se podrán -y deberán- prever los criterios por los que se regirá el deslinde de competencias cuando la relación jurídica sobre la que tenga que intervenir una autonomía exceda del propio territorio: domicilio, mayor actividad, etc. Estas correcciones también habrían de prever técnicas de coordinación de los actos de las Comunidades Autónomas, para la debida articulación y garantía de efectos generales. Además, en cada regulación específica el Estado podrá señalar el marco dentro del cual pueden los entes territoriales celebrar los acuerdos para la prestación de servicios y realización de actuaciones conjuntas.

En estas competencias ejecutivas residuales e, incluso, en los supuestos de reservas de las funciones de ejecución a favor del Estado, pueden arbitrarse medidas cooperativas entre las autoridades generales y autonómicas. MUÑOZ MACHADO destaca cómo muchas duplicaciones orgánicas "pueden evitarse con el simple recurso a la formalización de convenios entre el Estado y una Comunidad Autónoma para que ésta asuma la prestación del servicio a través de órganos propios, o bien para que puedan en común en relación con asuntos en que están implicadas y que, de no ser objeto de una atención

colectiva, tendrían que precisar la atención directa del Estado (...). La duplicación de servicios para atender un mismo negocio o asunto puede evitarse encomendando la gestión del servicio a entes personificados ..." (128). Organos mixtos y conciertos que, siempre que el Estado mantenga su protagonismo, sin ceder sus competencias propias (no las residuales), no contradicen los principios constitucionales; sin que sea necesario recurrir al procedimiento previsto en el artº 150.

Dentro de tan amplios márgenes de actuación pueden perfectamente articularse los sistemas de actuación, es decir, de ejecución, depositando las principales funciones en manos de las Administraciones autonómicas.

8.3. Leyes orgánicas de transferencia o delegación.

El artº 150.2 de la Constitución, dentro de las medidas de coordinación legislativa, faculta al Estado para delegar o transferir, a las Comunidades Autónomas, "facultades correspondientes a materia de titularidad estatal por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación".

Como han señalado algunos autores (129) este pá-

---

(128) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol. I, 448-449 (1.982)

(129) Cfr. ALZAGA, O. "La Constitución Española de 1.978. (Comentario sistemático), p. 875 (1.979). MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol. I, p. 459 (1.982).

rrafo del artº 150 procede del artº 18 de la Constitución española de 1.931 que relaciona la cláusula residual -análoga a la actualmente vigente- con las técnicas de delegación y transferencia:

"Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley" (130).

Para la delegación transferencia se requiere, según nuestra ley fundamental, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley Orgánica. Procedimiento excesivamente rígido". Es lamentable que el constituyente no cayera en la necesidad de articular estos mecanismos con mayor flexibilidad utilizando, por ejemplo, la fórmula (...) de declarar que la ejecución como regla, es algo que pertenece a las Comunidades Autónomas , cualesquiera que sea el órgano legislativo del que procedan las normas que se trate de aplicar... sin embargo, la necesidad de completar algunas competencias autonómicas mediante delegaciones es absolutamente obvia, para evitar una fragmentación excesiva en el reparto compatencial por materias y, en lo que ahora nos está

---

(130) "Constitución de la Segunda República Española de 1.931", Ed. sucs. Rivadeneyra, 1.931.

interesando, para impedir que hayan de restar residuos orgánicos en la vieja centralización vagando de forma innecesaria en el territorio regional. Tan a menudo se aprecia esta necesidad que incluso algún Real Decreto de transferencias (...) ha efectuado por sí mismo, a pesar de la notoria insuficiencia de rango, delegaciones en favor de las Comunidades Autónomas" (131). Esta rigidez, al menos, garantiza una cierta permanencia de las transferencias o delegaciones que se practiquen. "Pese a todas las dificultades, el empleo del precepto citado es una posibilidad abierta a la que debe acudirse tantas veces como sea preciso" (132).

Mediante las transferencias, se atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias que ejercerán como propias, sin sometimiento a mayores controles que los previstos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; o los que señale la ley de transferencia, junto a la posibilidad de revocación. Pero, el control ha de referirse a la legalidad y, en último término, al cumplimiento de unos objetivos mínimos a cumplir por las autonomías. Los poderes receptores podrán desarrollar sus políticas propias -como en los casos genera-

---

(131) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol. I, 465-466 (1.982).

(132) Ibid. p. 448.

les de autonomía en la ejecución.

Las Cortes Generales han aprobado dos leyes orgánicas de transferencia para Valencia y Canarias (133). Sin embargo, se tratan de normas generales que pretenden reinterpretar las competencias que las Comunidades afectadas habían asumido en sus Estatutos. Procedimiento una tanto discutible y nada clarificador de los respectivos ámbitos. Lo más interesante de esas leyes, en lo que ahora nos ocupa, son los controles que introduce en el artículo segundo y que nos dan una orientación de las líneas generales de las técnicas posibles para garantizar los intereses del Estado. No obstante, estos criterios han de sostenerse con muchas cautelas; por la misma irregularidad de la norma podría, en su momento, ser objeto de algún proceso constitucional. El artículo 2.1 en las dos leyes señala:

"Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, así como de las específicas modalidades de control que sobre las facultades legislativas pueden establecer las leyes estatales a que se refiere el artículo 150 de la Constitución, la Comunidad Autónoma ajustará las facultades transferidas (in genere sin definición concreta) a los siguientes principios y controles:

---

(133) L.O. 11/1.982, 10.VIII (BOE 16.VIII) de Transferencia de competencias de Titularidad estatal a la Comunidad Valenciana. L.O. 11/1.982, 10.VIII (BOE 16.VIII) de Transferencia de competencias de Titularidad estatal a Canarias.

a) La Comunidad Autónoma está obligada a facilitar a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre la gestión de servicio (nada añade a las reglas generales);

b) Las facultades y servicios transferidos han de mantener, como mínimo, el nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia; no podrá ser causa de desequilibrios financieros de la Comunidad o de destrucción grave de los recursos económicos, así como tampoco podrán introducir desigualdad entre los individuos o grupos ni ir contra la solidaridad individual o colectiva de los españoles;

c)En caso de incumplimiento de los requisitos anteriores el Estado advertirá formalmente de ello a la Comunidad, y si ésta mantiene su actitud, el Gobierno podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello a las Cortes Generales, quienes resolverán la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida". Las causas para la suspensión y eventual revocación son excesivamente generales de modo que el control se aproxima bastante a los "controles genéricos" prohibidos por la Constitución. Además incluye controles sobre las facultades normativas en relación con el art. 150 en unos términos en los que parece declararse que, algunas de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas,

podrían serlo a título de transferencia. Lo que se confirma lo que señala el número 2 del mismo artículo:

"En los Decretos concretos de traspaso se precisarán, además, los medios financieros que han de acompañar los, así como, en su caso, otras fórmulas específicas de control sobre las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma que por ley corresponden al Estado".

Este procedimiento tan peculiar de reinterpretar un Estatuto de Autonomía no se ha vuelto a producir con posterioridad, La efectividad de esas leyes es dudosa.

En el caso de la delegación de facultades, las Comunidades Autónomas no actúan en el ejercicio de funciones propias, sino por cuenta y nombre del Estado, dentro del marco de la ley estatal y en los términos que señalen las instrucciones que la Administración Central pueda dictar. Los órganos delegados no dependen del delegante y el incumplimiento de los deberes impuestos no supone desobediencia a la autoridad. El Gobierno puede controlar el ejercicio de las competencias delegadas previo dictamen del Consejo de Estado, y mediante las medidas que la ley orgánica de delegación prevea, análogas a las anteriormente vistas en las dos leyes orgánicas de transferencias genéricas. No podrán ser objeto de delegación aquellas materias que en los Estatutos se prevé asuman las Comunidades Autónomas mediante transferencia.

Estas técnicas permiten la ampliación de los ámbi-

tos de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y llegar a reducir al mínimo las reservadas a favor del Estado. En aquellos casos en que al definir las bases sea preciso —por la íntima relación entre bases y ejecución— retener las funciones ejecutivas, éstas podrían ser a su vez atribuidas a las Administraciones territoriales en régimen de del gación o, incluso, de transferencia sometida a determinadas condiciones, o complementadas por específicas medidas coordinadoras. También , en este sentido, como hemos dicho, para limitar lo más posible la aplicación del principio de territorialidad. Estas técnicas tienen, desde nuestro punto de vista, indudable interés para la configuración general del sistema sanitario. "Pese a todas las dificultades, el empleo del precepto citado es una posibilidad abierta a la que debe acudirse tantas veces como sea preciso para evitar distorsiones organizativas. Debe tenerse en cuenta en todo caso que si no media una delimitación de competencias consecuente (...), la reduplicación de competencias ejecutivas puede quedar muy aliviada, y lo que en ella quede de distorsionante será perfectamente identificable y podría quedar resuelto con carácter general en una sola operación delegativa que beneficiará al tiempo a todas las Comunidades Autónomas" (134).

---

(134) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol. I, 498 (1.982).

Mediante los procedimientos de transferencia y delegación se permite al Estado una gran flexibilidad para una progresiva adecuación de funciones al nuevo sistema. Pero han de ser utilizadas con gran generosidad en beneficio de una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los intereses generales.

"La delegación de competencias (entendemos que también la atribución mediante transferencia) es una técnica que permite mantener un control suficiente sobre el ejercicio de las mismas, ..., pero no todos los problemas de articulación del ejercicio de competencias ejecutivas pueden resolverse con un exclusivo concurso. Hay, por otra parte, muchas materias en las que no puede producirse una traslación masiva de comp tencias estatales, sin menoscabo de los principios unitarios del sistema y de la utilización de criterios de gestión homogéneos en todas las partes del Estado..." (135). Sin embargo, esto que afirma MUÑOZ MACHADO sólo será aplicable a las competencias propiamente estatales, no a las residuales que, de no atribuirse a las Autonomías, se produciría también un menoscabo del sistema unitario. Concluye el autor refiriéndose a las medidas de cooperación como técnica alternativa.

---

(135) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol.I 448-449 (1.982).

CAPITULO III

COOPERACION Y COORDINACION

COOPERACION Y COORDINACION

1. La cooperación garantía de la autonomía.

Nuestro sistema de organización territorial está presidido por el principio de participación de las instancias autonómicas en la orientación política global del Estado español, entendido como Estado compuesto. Uno de los principios en los que se sustenta es el de la cooperación de todos los entes autónomos para la consecución del interés general. Este principio informador de nuestro ordenamiento constitucional, preside todo el sistema de relaciones, aunque no se encuentre expresamente formulado. Así lo ha declarado, además, el Tribunal Constitucional en varias sentencias (1). Mediante la instauración del Estado de las Autonomías se pretende una "renovación o cambio profundo de las estructuras estatales, no tanto para complacer a instancias particularistas destinadas a quemarse en los grandes procesos económicos del tiempo, cuanto para reconstruir las instituciones en sus dimensiones necesarias para que su

---

(1) STC 18/1.982, 4.V (BOE 18.V) en los CPC 220 y 230/1.981, sobre registro y depósito de Convenios Colectivos, F.J. 14; STC 76/1983, 5. VIII (BOE 18 VIII) - R.P.I. 311,313, 314, 315 y 316/1.982, contra el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), F.J. 15; STC 80/1.985, 4.VII (BOE 17.VII) en el CPC 743/1983, sobre normas para la realización de la Campaña contra la Procesionaria del pino, F.J. 14.

funcionamiento corresponda a las instancias políticas y a las necesidades de los servicios de la sociedad"; "... quiere significar el alcance de un equilibrio entre instituciones y sociedad, de modo que el máximo de eficacia de los servicios sea compatible con el máximo de democratización de las instituciones" (2). Por ello, junto al principio de autonomía, que reclama la separación, aparece con la misma intensidad el de cooperación, consecuencia de la corresponsabilidad del Estado y Comunidades Autónomas en su servicio a la sociedad. Sin la autonomía, es imposible la integración; sin la corresponsabilidad la autonomía se desvirtua y acaba convirtiéndose en un principio disgregador; al rebajarse sus aspiraciones, de servicio a los intereses generales, a una lucha en defensa de los particularismos que puedan imperar en cada territorio; se haría imposible la unidad de la Nación española. A ello hemos hecho ya referencia en anteriores apartados, especialmente al estudiar, dentro de la ejecución, el juego del territorio en la delimitación de responsabilidades.

La cooperación siempre, al favorecer la concurrencia en la consecución de bienes comunes, la garantía últi-

(2) BERTI, Giorgio. "Autonomía y transformaciones jurídicas". Documentación Administrativa, 192,251 (1.981).

ma de la autonomía"(3). "Las técnicas cooperativas impiden el monopolio e incluso marginan, en aspectos básicos, las decisiones unilaterales, lo cual permite ampliar las responsabilidades autonómicas en campos susceptibles de transferirse indefectiblemente a las esferas centralistas"(4). A ello hicimos referencia en el apartado anterior con bastante amplitud al estudiar la función y limitaciones del principio de territorialidad(5). También supone un freno a la centralización que podría derivarse de una interpretación excesivamente rigorista —en nuestra opinión inconstitucional— de la claúsula de "garantía de cumplimiento", de lo convenido en los Tratados internacionales. En este sentido, afirma MUÑOZ MACHADO:

"... el equilibrio del sistema de autonomías se confía a la delimitación más o menos exacta de los poderes respectivos de las instancias unitarias y autonómicas. Aquellos se definen atribuyendo a cada esfera de poder lo que concierne a sus propios intereses. Concluida la definición, el sistema arbitra una serie de garantías para proteger la situación establecida. No obstante, la experiencia de todos los

(3) Cfr. JIMENEZ BLANCO, A. "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales", pp. (1.985).
(4) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol. I, 222(1.982).
(5) Cfr. dentro de este capítulo, III.5.2.

sistemas, sin excepción, ha probado que las delimitaciones referidas ni son ni pueden ser exactas y que los procedimientos para estabilizar las relaciones de poder son insuficientes. El equilibrio de estos sistemas tiende a romperse; este es un dato de su propia experiencia histórica. Y siendo así, si estas formas de organización política no han de desembocar, lo que sería indeseable, en una centralización de nuevo cuño, es preciso buscar elementos de relación nuevos capaces de reequilibrar la posición respectiva de los poderes centrales y autonómicos. Pues bien, es también común en los sistemas de que estamos tomando ejemplo, confiar esta nueva y transcendental misión a una nueva regla: la cooperación".(6)

A partir de esta necesidad, ante el aumento de la centralización en los Estados federales, ha surgido lo que se ha denominado el "federalismo cooperativo". Tuvo su origen en la doctrina norteamericana (7) y pronto desbordó sus

---

(6) MUNOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas". I,217(1982).

(7) Cfr. BREWER-CARIAS, Allen R. "La descentralización territorial: Autonomía territorial y regionalización política". Revista de estudios de la Vida Local, 209-232 (1983); REAGAN, Michäel D. y SANZONE, John G. "The new Federalism" New York. Oxford, citados por BREWER-CARIAS. Cfr. también JIMENEZ BLANCO, Antonio "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales", pp. 40-41 (1985), que se refiere a ese origen norteamericano de la doctrina cooperativa y a su incidencia en la doctrina alemana que, a través del informe TROEGER, motivó la reforma constitucional.

fronteras. Motivó la reforma de la Constitución de la República Federal alemana llevada a cabo entre los años 1967-1969 (8) y ha pasado a señalar la nueva orientación de los Estados autonomistas de los que Italia es una de sus ejemplos (9). Este nuevo federalismo, encuentra su mayor potencialidad en aquellos sistemas en los que, como el nuestro,las funciones normativas y ejecutivas se encuentran atribuidas a instancias distintas y en los que las técnicas de supervisión y control se revelan insuficientes, para lograr la unidad en la aplicación de las leyes.(10)

"La cooperación supone la autonomía y en ella encuentra su operatividad. Desempeña en el Estado autonomista una función análoga al que juega en el Estado unitario el de jerarquía; por ello el federalismo cooperativo no ha despojado las singulares unidades de algunas de sus formales atribuciones, pero ha puesto de relieve los límites dentro de los cuales cada una de ellas puede actuar aisladamente, fuera de todo nexo con otros centros de poder. Con lo que no se quiere decir que la cooperación de-

---

(8) JIMENEZ BLANCO,Antonio; loc. cit. en nota anterior

(9) Cfr. ESCUIN PALOP, Vocente M. "Análisis de las soluciones italianas a los problemas del regionalismo cooperativo". Documentación Administrativa, 187, 29-71 (1983). También INFORME GIANNINI, Documentación Administrativa, 186, 207-270 (1980). GIANNINI, Massimo Severo. "Las regiones en Italia", pp. 84-94 (1984).

(10) Cfr. lo ya dicho en este capítulo,nº III.4.5.

be necesariamente implicar el decaimiento de los valores autonómicos esenciales. Todo lo contrario, en cierto sentido el papel de los entes autónomos sale potenciado por la nueva postura del federalismo, adecuándose a las exigencias de las formas modernas y eficiencias de la gestión del poder" (11). Por ello, el punto de partida del autonomismo cooperativo se encuentra en el máximo respeto al principio de autonomía presidido por el que es su razón de ser, su fundamento, el de subsidiariedad, que señala las orientaciones y criterios orientadores del nuevo orden instaurado. Es desde esta perspectiva desde la que el Estado de las autonomías puede desempeñar su función integradora" (12).

2. El principio de cooperación informa nuestro ordenamiento constitucional.

El sistema cooperativo no es ajeno a nuestro modelo de organización territorial; es uno de los principios rectores de toda articulación institucional. Con la misma intensidad con que se delimitan los ámbitos respectivos, prevé la mutua colaboración que está presente en la abundancia con que se recurre a las técnicas participativas. Es-

(11) ESCUIN PALOP, citando a LA PERGOLA en el trabajo citado en la nota 9 p. 37.

(12) Al principio de subsidiariedad y a la función integradora de los sistemas de descentralización política se refiere SCAHMBECK, Herbert. "Posibilidades y límites del federalismo". Documentación Administrativa, 193,87(1982).

tas son regla, mientras que las exclusividades son excepción; y cuando aparecen, lo hacen con numerosos condicionamientos y matizaciones que la complejidad de la moderna Administración acaba conduciendo al marco de la cooperación (13). "La razón de este sistema complejo es clara: los dos ordenamientos, estatal y autonómico, no pueden pretender una separación radical y completa por dos razones simples: porque, por una parte, ambos son igualmente dependientes del supraordenamiento constitucional, y esa dependencia común excluye por sí sola la separación radical, como, en segundo término y de manera especial, porque ambos ordenamientos son "coextensos" en cuanto a sujetos y en cuanto a territorio de aplicación". (14). La integración española en el Mercado Común Europeo, impulsará más aun esas relaciones cooperativas que tendrán su base, según hemos visto, en la autonomía ejecutiva con que los poderes territoriales aplicarán las normas de la CEE. Frente a esa autonomía aparece la necesidad del Estado de garantizar el cumplimiento de esas normas. De la coope

---

(13) Estos son los casos, por ejemplo, de las competencias exclusivas que pueden asumir las Comunidades Autónomas en materia de agricultura; el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma esta competencia "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado..." (art. 18.14ª).Igual ocurre, como veremos, con la competencia de defensa de los consumidores en relación con la sanidad.

(14) GARCIA DE ENTERRIA, E. T.R. FERNANDEZ."Curso de Derecho Administrativo". Vol I 241-242. (1983)

ración de los dos órdenes surgirá una mayor corresponsabilidad en la consecución de intereses comunes , que sólo se puede alcanzar con un aumento de la participación de las instancias autónomas en la definición de las políticas a seguir en el seno de la CEE. Separación de cometidos y mutua colaboración sustentan así el sistema de descentralización territorial (15) En nuestro país, tal vez por su novedad, las prácticas cooperativas han sido insuficientemente utilizadas y aún permanecen hábitos centralistas que no favorecen el clima necesario para las nuevas prácticas (16).

"En la Constitución española, aun sin ser federal, aparecen formas inequívocas de cooperación institucionalizada entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...).Estas fórmulas aparecen en los artículos 148.1 y 149.1 (y en su respectivo desarrollo por los diferentes Estatutos) son especialmente tres: la regulación concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas sobre la misma materia; la ejecución autonómica de la legislación estatal y la coordinación estatal de competencias presentes en los dos niveles " (17) A estos tres, hemos de añadir por su impor

---

(15) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. "Las deformaciones del ordenamiento y la aplicación de las Leyes en el nuevo sistema constitucional".Documentación Administrativa,200. 67-68 (1984). Trata del problema aquí planteado.

(16) Ibid. pp. 63-68.

(17) GARCIA DE ENTERRIA,E. T.R. FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo". Vol I, 292 (1983).

tancia la cooperación horizontal, entre las Comunidaddes Autónomas dentro también del marco de las funciones deordinadoras del Estado.

3. La Coordinación del Estado.

3.1. El carácter objetivo de la coordinación.

El Estado interviene en el sistema cooperativo investido de cierta supremacía que es consecuencia de las responsabilidades que a él se le confían. Esta cierta superioridad -no jerarquía- le permite coordinar las actuaciones de los entes autónomos para la consecución de unos fines comunes. De este modo, las plurales políticas comunitarias se integran y articulan en el conjunto unitario de la Nación española. El principio de coordinación juega aquí un papel análogo al que desempeña el de jerarquía en un Estado centralista; "es en cierto sentido manifestación típica de una sociedad democrática o pluralista que pretende obtener la armónica dirección de individuos, grupos e instituciones hacia fines determinados, sin anular, no obstante la libertad o la iniciativa de tales individuos grupos o instituciones" (18). Si ha de respetar, y suponer como un prius, la autonomía, el poder de coordina

(18) TORNOS MAS,J. "Planificación y ordenación sanitaria". En, Jornadas técnicas sobre Sanidad y Seguridad Social en el Estado de las Autonomías", p. 105 (1984).

ción no añade nuevas competencias a las que expresamente le atribuye la Constitución (sean originarias o residuales) pues no es título para la actuación propia en su relación con los poderes territoriales. El Estado coordina ejerciendo sus propias competencias normativas, ejecutivas en su caso, definiendo las líneas maestras de la política general, señalando sus líneas de actuación, dentro del marco constitucional y con respecto a lo establecido en los Estatutos de Autonomía. Como ha dicho el Tribunal Constitucional "La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente, la realidad misma del sistema" (19).

No es un poder que permita variar el régimen de distribución de competencias, ni título para sustituir en su acción a las Comunidades Autónomas. Donde el Estado carece de competencia, carece de poder de coordinación. Este sólo aparece en los supuestos de competencias compartidas sobre una misma materia. Sin perjuicio, todo ello, de la relatividad que tienen en la práctica las competencias excluyentes; además la potencialidad coordinadora de la

---

(19) STC 32/1983, 28.IV (BOE 17.V), F.J. 2º, dictada en los CPC 94 y 95/1982, sobre Coordinación y planificación sanitaria.

planificación económica a la que nos referiremos más adelante. "La coordinación, pues, al situarse en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, se convierte en una técnica indispensable para hacer compatibles los principios de autonomía y unidad. La coordinación impone una conjunción de esfuerzos pero no altera la distribución competencial, pues, en definitiva coordinar es disponer varias cosas metódicamente y con cierto orden" (20) Como método de actuación que es (21), su presupuesto es la autonomía y la participación que sólo puede llevarse a cabo dentro del marco de la cooperación. No anula la libertad, la orienta a un fin común, para cuya consecución se considera el coordinado responsable. La coordinación tiene bastante de autovinculación. El Estado, al ejercer su poder co-ordenador podrá señalar objetivos y crear las condiciones propias, pero será cada Comunidad Autónoma quien habrá de ordenar a esos objetivos, quien secundará, o no las directrices generales.

En este sentido señala MUÑOZ MACHADO que la "competencia de coordinación es más formal que sustantiva. En el sentido siguiente: no puede entenderse que un titular tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar

---

(20) TORNOS MAS,J. Op. cit. en nota (18) p. 105.

(21) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas" Vol. I, 573-564 (1982)

el ejercicio de las competencias autonómicas ni, a la inversa, que pueda condicionarse el Estado en la elección de las opciones que son de su responsabilidad, sino que alude a la necesidad de que las competencias se desenvuelvan de una manera determinada, con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados elegidos después de contrastar los criterios de todos los entes responsables...el titular de la competencia (de coordinación) debe emplearla para hacer partícipes a las Comunidades Autónomas de sus proyectos y objetivos y para recabar de los mismos información a efectos de formar sus decisiones, oirlas previamente. La coordinación así entendida es una directiva que afecta al ejercicio de la competencia pero no expansiona la competencia estatal ni un ápice más de lo que corresponde a la formulación de las bases (el autor se refiere a la coordinación general de la sanidad) que es en verdad, el título competencial sustantivo " (22).

3.2. Su relación con las bases normativas.

La Constitución prevé algunos casos específicos de coordinación en el artículo 149.1:Coordinación de la planificación general de la actividad económica (nº 13), ge-

---

(22) Ibid.

neral de la sanidad (nº16) y de la investigación científica (nº 15). En los dos primeros casos, esta competencia va asociada a la de bases, en el tercero a la de fomento. En todos ellos aparece relacionada con una competencia sustantiva lo que confirma lo que hemos visto anteriormente. Como método de actuación, matiza a la vez el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, que han de ser desempeñadas así de forma coordinada. El Tribunal Constitucional señala cómo la coordinación general (de la sanidad) "debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información reciproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario" (23). "Aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de definición de bases como se desprende del hecho de que en el artículo 149.1. no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien, cuando se incluye, aparece, salvo en una ocasión (atr. 149.1.15) unida a la competencia sobre bases.

---

(23) STC 32/1983, F.J. 2º, citada en nota (19).

De esta asociación concluye T.R. FERNANDEZ que "la reserva a favor del Estado de las funciones de coordinación de un sector concreto equivale a asegurar la posibilidad de definir y de imponer el marco general de la política sectorial","adaptar esa política general a las peculiares carácterísticas de cada territorio parece ser, pues, lo propio de las Comunidades Autónomas" (24).

Tanto en el caso de la sanidad como en el de la economía,parece que se quiere subrayar, en el texto constitucional, la idea de un sistema unitario integrado por una pluralidad de subsistemas. Esto exige el aseguramiento de unos elementos estructurales comunes. Mediante la coordinación asociada a las bases, se eleva a la categoría de núcleo aquel círculo de encuadramiento que servía para interconectar los ordenamientos separados (25). Incluirá, por tanto, la noción de bases, en estos casos, de modo necesario, esa fijación de medios y sistemas de relación que no se agoten en los propiamente normativos, sino que se extiende a la coordinación material que hagan posible la "información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias..." (26).

---

(24) FERNANDEZ,T.R."El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas".Revista de Estudios de la vida local, 201, 20-21 (1979).

(25) Cfr.

(26) GARCIA DE ENTERRIA,E. T.R. FERNANDEZ."Curso de Derecho Administrativo", Vol. I, 324 (1983).

Sin embargo, de esas referencias expresas no cabe mantener que fuera de esos casos no quepa la coordinación estatal material, no normativa. Aunque no exista referencia expresa, que el Estado cuente también con medios de coordinación, pero han de encontrar su fundamento en algún otro título competencial sin desvirtuarlo y sin dejar vacías de contenido las atribuciones comunitarias. A esta cuestión ha hecho referencia in extenso la Sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió el recurso contra el proyecto de la LOAPA (27). En tres ocasiones se refiere a la cuestión:

1º. En relación con las competencias sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo. El Tribunal reconoce al Estado la facultad de crearlas en ejercicio de sus cometidos coordinadores que derivan de la "necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida". Pero a la vez advierte que como entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada

---

(27) STC.76/1983, 5. VIII(BOE 18.VIII) que resuelve los R.P.I. números 311,312, 314,315 y 316 contra el Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)

uno de ellos, y en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive de la correspondiente competencia"(28).

2º. En materia de planificación económica a la que se refería el artículo 9 del Proyecto de LOAPA, que fue declarado inconstitucional. En él se pretendía imponer con carácter necesario y vinculante el acuerdo entre el Estado y la comunidad en aquellos casos de concurrencia de competencias relacionadas con materias de planificación sectorial, encomendando al Consejo Económico y Social (previsto en el art. 131.2 de la Constitución) cometidos arbitrales. El Tribunal Constitucional niega el carácter coordinador del precepto, a la vez que afirma que el "principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otro resulten afectados" (29).

3º. Por último se trata de la coordinación en materia de la Función pública. El artículo 36 del proyecto,

---

(28) Ibid. F.J. 13.
(29) Ibid. F.J. 14.

hoy el 29 de la Ley del Proceso Autonómico, establecía la posibilidad de ampliación de las plantillas de los Cuerpos o escalas estatales a petición de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional señala en este caso que se trata de un precepto dispositivo que facilita la coordinación entre las distintas Adiministraciones públicas (30).

El alcance de la competencia de coordinación, por tanto, varía según la materia de que se trate y de acuerdo con las funciones que sobre ellas tengan encomendadas el Estado y las Comunidades Autónomas.

La relación bases-coordinación es muy intensa en un doble aspecto: en primer lugar, es en las bases donde encuentran su apoyo las concretas medidas de coordinación que hayan de adoptarse para completar la finalidad que aquellas pretenden. Mediante lo que hemos llamado el círculo de encuadramiento de las bases se definen los elementos de articulación formal (normas) y material (actos) necesarios para que la información recíproca, la cierta homogeneidad técnica, hagan posible la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias. En segundo término, la coordinación permite restringir al mínimo indispensable (dentro de las varia

---

(30) Ibid. F.J. 1,6

das opciones con que cuenta el legislador estatal) el contenido de las bases. De este modo, como ya dijimos, la coordinación, en cuanto instrumento cooperativo, es garantía última del principio de autonomía.

4. Los órganos de coordinación.

4.1. Las previsiones constitucionales.

4.1.1. La Constitución está informada por el principio de cooperación, entre los poderes territoriales y los del Estado. Prevé en algunos casos el ejercicio coordinado de competencias y la misma estructura que diseña exige para la efectiva unidad de la Nación española, la integración de la diversidad en un conjunto armónico para lo que el Estado está investido de unos ciertos poderes de dirección. Sin embargo, las previsiones sobre los órganos que han de promover la coordinación son escasas; en algunos casos insuficientemente dotadas de medios coordinadores, en otros el órgano se manifiesta ineficaz para el desarrollo de la función.

Además de las funciones coordinadoras encomendadas al Tribunal Constitucional en cuanto intérprete supremo de la Constitución, que tiene, entre otras, la de resolver conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los entes entre sí, se atribuyen también algunas:

1º. A las Cortes Generales y, dentro de ellas al Senado;

2º. Al Delegado del Gobierno;

3º. Como órgano consultivo, el Consejo de Planificación económica en el que intervienen las Comunidades Autónomas junto los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas.

Junto a ellos, veremos otros órganos que se han ido creando para facilitar la participación y coordinación de las Comunidades Autónomas. Señalan el inicio de una práctica que habrá de irse consolidando a medida que se adviertan los nuevos modos de actuación en un Estado compuesto.

4.1.2. Función de las Cortes Generales.

El Estado tiene atribuida la función de salvaguardar la Unidad de la Nación española, la garantía de los derechos y deberes fundamentales y el aseguramiento de una cierta homogeneidad social que hagan posible la efectividad del Estado social y democrático de Derecho instituido por nuestra ley fundamental. Aunque todos los poderes públicos, los ciudadanos y grupos participan en la consecución de esos fines superiores, es en última instancia al Estado a quien -en representación del pueblo español, soberano- corresponde su garantía. De esta alta función unificadora deriva esa cierta superioridad en

que consiste la coordinación (31).

Correponde fundamentalmente a las Cortes Generales, en representación del pueblo español, la responsabilidad de la integración de la diversidad en la unidad de la Nación Española. A través de ellas, se produce la delimitación de los ámbitos competenciales: al definir las bases, aprobar los Estatutos de Autonomía, votar las leyes Orgánicas de transferencia y delegación; ha de aprobar, además, la cesión -mediante leyes marco- de facultades normativas no asumidas por los Estatutos; ha de dictar en caso de necesidad leyes armonizadoras y aprobar las medidas de control que el gobierno haya de adoptar en los casos de incumplimiento de las obligaciones propias de las Comunidades Autónomas (32) Las Cortes, también han de autorizar la celebración de convenios entre las Comunidades Autónomas (33).

A esta función se ordena, a su vez la composición bicameral de las Cortes. El Congreso de los Diputados, integrado por los representantes del pueblo español, elegidos por sufragio universal, libre y directo (34). La

---

(31) Cfr. arts. 2, 138 y 149.1.1. de la Constitución, entre otros.

(32) Cfr. art. 149.1. (bases), 150 (tranferencia o delegación y armonización) y 155 de la Constitución.

(33) Cfr. art. 145,2 de la Constitución.

(34) Art. 69 de la Constitución.

segunda Cámara, el Senado es en cambio -según lo define la Constitución- la cámara de representación territorial. No es una cámara de las Autonomías pues como afirma MUÑOZ MACHADO (35), no entraba dentro de los constituyentes la generalización del "hecho autonómico". Está compuesta por representantes elegidos también por sufragio universal, libre y directo en el seno de las provincias: en cada provincia se elegirán cuatro senadores; las Comunidades Autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (36). Sus funciones son bastante reducidas:

a) tiene derecho de veto sobre los proyectos de ley; el acuerdo ha de adoptarse por mayoría absoluta y no produce otro efecto que el de suspender la tramitación parlamentaria durante dos meses, transcurridos los cuales el Congreso de los Diputados ha de ratificarlo por mayoría absoluta antes de ser sometido al Rey para su sanción (37);

b) aprobar por mayoría absoluta las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento de sus obligaciones (38);

---

(35) MUÑOZ MACHADO,S. "Derecho Público de las Comunidadea Autónomas" v.

(36) Art. 90 de la Constitución.

(37) Art. 155.1 de la Constitución.

(38) Atr. 74.2 de la Constitución.

c) para la aprobación -cuando proceda- de los convenios entre las Comunidades Autónomas y para la distribución de las cantidades a destinar a cada autonomía de los del Fondo de Compensación Interterritorial, la tramitación se iniciará en el Senado ; si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores, la Comisión presentará un texto, que será votado por ambas Cámaras y si no se aprueba, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

La inferioridad de condiciones en la que se encuentra el Senado, junto a la deficiente representación de las Comunidades Autónomas, hacen de la regulación constitucional de la Cámara alta una de las más insuficientes, plena de defectos graves e insubsanables que han creado un ambiente favorable para la reforma constitucional que habrá de afrontarse a más largo plazo. Mientras ésta llega, lo que no parece inminente, sería deseable agotar todas las posibilidades que en su actual configuración puede tener como órgano de representación de las Autonomías. Un paso previo, como ya se ha sugerido no hace mucho tiempo, es el de la constitución de los Grupos Parlamentarios según criterios de representación territorial, y no de partidos (39) Es difícil que esto llegue a produ

---

(39) Debate sobre política autonómica que se celebró en el Senado en febrero de 1985. Propuesta del Grupo Parlamentario catalán.

cirse en un Senado, en el que, hoy por hoy, imperan los criterios de partido más que los propios de su misión de representantes de los territorios y Comunidades Autónomas. Lo que afirmamos con absoluto respeto a la función de los partidos, como expresión del pluralismo político" e "instrumento fundamental para la participación política" (40); pero tienen su máxima función en el Congreso de los Diputados, siendo otro tipo de participación la que reclama el Senado a efectos de una mayor integración social exenta de cualquier asomo de corporativismo. Al contrario, mediante una mayor participación de los territorios en la definición de los intereses generales, se logrará una mayor responsabilización de los poderes autónomos, lo que disminuirá los particularismos, sin daño para el pluralismo político y social. En la Cámara Alta, por otro lado, Los partidos seguirían estando presentes, aunque de otro modo.

El Reglamento del Senado contiene algunas previsiones sobre la representación autonómica:

a) Permite la creación, dentro de los Grupos Parlamentarios, de Grupos Territoriales. Cada Grupo territorial tendrá que estar integrado al menos por tres Senadores elegidos por el electorado del territorio o desig

---

(40) Cfr. art. 6 de la Constitución.

nados por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma (41)

b)Los representantes de los Grupos Territoriales podrán asistir a la Junta de Portavoces (hasta dos por grupo, designados por el portavoz del Grupo Parlamentario). Cuando se trate de deliberar sobre un asunto que afecte de modo especial a una Comunidad Autónoma, el Presidente del Senado lo comunicará a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en los que existiera grupos territoriales para que puedan asistir los representantes de éstos últimos (42).

c) En los debates del Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios respectivos ampliará el número de turnos de Portavoces para que puedan intervenir los Portavoces de los Grupos Territoriales (43).

d) Los representantes de los Grupos Territoriales de las Comunidades Autónomas afectadas por la intervención del Senado en los Convenios o acuerdos entre Autonomías y Organización territorial podrán participar en las deliberaciones con voz pero sin voto (44).

---

(41) Reglamento del Senado de 26.V.1982, publicado en el BOE de 30.VI, art. 32.
(42) Ibid. art. 43.
(43) Ibid. art. 85.
(44) Ibid. art. 137

En todos estos casos en que "el hecho territorial" está presente, la participación de las Comunidades Autónomas aparecen mediatizadas por los Partidos políticos con lo que la representación territorial queda en segundo término. Sería deseable una mayor consideración de este cometido del Senado, que llevase a atribuir un mayor protagonismo a los representantes de las Comunidades Autónomas. La reforma constitucional, en este caso, es imprescindible en todo caso, ya que no cabe aquí -como en otros casos- una interpretación, de nuestro texto fundamental, en un sentido más conforme al sistema territorial hoy consolidado.

4.1.3. El Delegado del Gobierno.

El artículo 154 de la Constitución establece que "un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad. Su estatuto está regulado por ley de 16 de noviembre de 1981 que deroga los dos Decretos que anteriormente desarrollaban este artículo de la Constitución (45). A sus funciones e incidencia en la administración periférica del Estado nos referiremos al tratar de los aspectos organizativos en relación

---

(45) Ley 17/1983, 16. XI(BOE 26.XI) que regula la figura del Delegado del Gobierno.

con las Comunidades Autónomas. Sus funciones coordinadoras son más que dudosas y su introducción en nuestro ordenamiento jurídico no ha levantado entusiasmos; "su constitucionalización:es uno de los elementos más discutidos del título VIII. Esta solución procede de la centralización y no se corresponde con la esencia de los sistemas descentralizados" (46).

Sus principales cometidos serán,en sus relaciones con las Comunidades Autónomas:el de intercambio de información, mantener comunicaciones con la Administración autonómica, realizar las funciones de supervisión sobre la actuación comunitaria; en cuanto preside toda la Administración periférica podrá adecuarla en cada caso -dentro de las directrices del Gobierno y del marco que señalen las leyes- a la estructura de las Administraciones autonómicas velando para evitar las interferencias,fomentando la mutua colaboración;por lo que cabe calificar a este órgano, con más propiedad, como un órgano de autocoordinación.Para la articulación entre los poderes centrales y territoriales, no es un instrumento adecuado (46). MUÑOZ MACHADO señala la necesidad de contar para este tipo de coordinación de un aparato orgánico especializado con el que, hoy por hoy, no cuenta el

---

(46) MUÑOZ MACHADO,S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Vol II, 166 (1984).

Delegado del Gobierno (47).

4.1.4. El Consejo Económico y Social.

Es un órgano de participación previsto en el artículo 131.2 de la Constitución para la elaboración de los proyectos de planificación. Lo incluimos dentro del grupo de los órganos de coordinación en cuanto que en él se integran las Comunidades Autónomas y por su relación con el art. 149.1.13 que encomienda al Estado la competencia para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Además el artículo 9.2 del proyecto de LOAPA, declarado inconstitucional como hemos visto, atribuía funciones coordinadoras -según las calificaba el Abogado del Estado en la contestación a las alegaciones de los recurrentes en el proceso constitucional (48)- a este Consejo; se establecía:

"En los supuestos no contemplados en el número anterior (planificación económica general), los planes,

---

(47) Sobre el Delegado del Gobierno puede verse: ALVAREZ RICO, M; "El Principio de Coordinación en el Estado de las Autonomías". Documentación Administrativa, 196, 5-48 (1982). LINDE PANIAGUA. "El Delegado del Gobierno". Documentación Administrativa, 812, 261-274 (1979) GARCIA ITURRIAGA. "La Administración periférica: estructura actual y perspectivas". Documentación Administrativa, 193. 119- 37 (1982). MARTIN MATERO, Ramón "Manual de Derecho Autonómico " p. 284 (1984). Titula significativamente el apartado "El Delegado del Gobierno como órgano coadyuvante". MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas".Vol II 165, 181 (1984). SALAS,J. "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado" Documentaciń Administrativa, 182, 223-230 (1979).

(48) Cfr. STC 76/1983, citada en nota (27) antecedente

programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el art. 131.2 de la Constitución".

Pese a su inconstitucionalidad, que se fundaba en la generalidad del precepto y fundamentalmente en la atribución de poderes arbitrales al Consejo, éste es un órgano válido para la coordinación de la planificación económica e incluso, debidamente matizado, de los planes sectoriales.

4.2. Otros órganos de coordinación.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, "la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías. Del mismo modo, el principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de Organos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados" (49).

---

(49) STC 76/1983, 5. VIII, citada en nota (27) F.J. 14.

En otro lugar de la misma sentencia se afirma que: "la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas administraciones públicas..." (50). Esta competencia corresponde al poder estatal en lo que se refiere a la creación de órganos de encuentro y examen de problemas y la adopción de acuerdos de actuación conjunta. Junto a este tipo, pueden constituirse otros que requieren el previo acuerdo de las Administraciones estatal y autonómica como :

a) Supuestos de Administración mixta;

b) Utilización por un territorio autónomo o por el Estado de servicios pertenecientes a una Administración Pública distinta;

c) Las técnicas participativas (51).

4.2.1. Conferencias sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas y los correspondientes Ministros del Gobierno.

Estas Conferencias tienen su origen en la Ley Orgá

---

(50) Ibid, F.J. 13.

(51) MUÑOZ MACHADO,S "Derecho Público..." vol I, 224-231 (1982) citado en nota (21) trata de las manifestaciones orgánicas del principio de cooperación; incluye lo que llamamos técnicas participantes dentro de las Administraciones mixtas como una vertiente suya.