nica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de septiembre de 1980 (52) que, en su art. 3, creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Está constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el de Administración territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. Es un órgano consultivo y deliberativo, sin que los dictámenes que emite tengan carácter vinculante. Su importancia radica en ser un instrumento de comunicación y acuerdo de carácter similar a los que existen en otros países con una organización territorial análoga a la nuestra.

La Ley del Proceso Autonómico ha generalizado este sistema en su artículo 4º (artículo 8º del proyecto de LOAPA) cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional. Se prevé la celebración de dos conferencias anuales mínimas. Su convocatoria y presidencia corresponderá al Ministro. Las conferencias extraordinarias se convocarán, también, a instancia de alguno de sus miembros. Su virtualidad consiste, no tanto por los acuerdos que se adopten, que no pueden sustituir a los órganos estatales o autonómicos y se han de realizar con el máximo respeto a los ámbitos de competencias respectivos. "La técnica que se suele utilizar es más sim-

(52) Ley Orgánica 8/1980 22.IX (BOE 1X) de Financiación de las Comunidades Autónomas⁸

ple, aunque sutil; en el seno de las Conferencias se alcanzan acuerdos que luego se comprometen a ejecutar cada una de las partes en el territorio a que alcanza su responsabilidad" (53).

4.2.2. Sistemas de Administración mixta.

Consiste en la realización en común, a través de un órgano formado por dos Administraciones públicas en lo que ahora nos ocupa el Estado y una Comunidad Autónoma-, de determinadas funciones sobre una materia en la que ambas instancias tienen competencias bien de modo originario -atribuidas en los Estatutos- bien por delegación del Estado a una autonomía. Es una técnica que puede servir para una distribución de competencias residuales que el Estado tiene atribuidas como consecuencia, por ejemplo, del juego del principio de territorialidad. Es una fórmula de carácter consensual que, en mi opinión, no cabe imponer a una Comunidad Autónoma; así parece desprenderse de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA (54) en relación, como ya vimos, con la atribución al Consejo Económico y Social de funciones arbitrales en materia de planificación sectorial (no planificación general de la economía) y que sometía al Estado y Co

(53) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público..." citado en nota (21) p. 226.

(54) SRC 76/1983 citada en nota (27).

comunidades Autónomas a la obligación de adoptar acuerdos (55). Como es lógico, en principio carece de efectos frente a terceros y plantea problemas en caso de incumplimiento por una de las partes contratantes. En cualquier caso, no puede vincular a los poderes legislativos, ni modificar el sistema de distribución de competencias. En relación con materias delegadas, puede -en mi opinión- el legislador estatal establecer fórmulas de gestión mixta que las Comunidades Autónomas, para su efectividad, tendrían que otorgar previo consentimiento. Es una técnica -la de las Administraciones mixtas- muy utilizada en otros Estados de organización autonomista (56).

En España se prevé este sistema organizativo en la Ley de Aguas que, con la denominación de "Confederaciones Hidrográficas", crea los Organismos de cuenca (57). Son entidades de Derecho público con personalidad jurídica

distinta de la del Estado. Su ámbito territorial "comprenderá una o varias cuencas indivisas con la sola limitación de las fronteras internacionales" Se le encomiendan funciones de planificación, administración y con_

(55) Ibid. F.J. 13.

(56) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público..." citado en nota (21), pp. 228-229.

(57) Ley 29/1985, 2 VIII de Aguas (BOE 8 VIII), arts 19-34. Aporta soluciones de coordinación sugerentes aunque, a mi modo de ver, excesivamente estatalista (centralista)

trol del dominio público hidráulico y de los "aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma", así como los proyectos, construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del Organismo, y los que le sean encomendados por el Estado. También tendrán las funciones que se deriven de los convenios con las Comunidades Autónomas, Corporaciones locales, etc.

Las Comunidades Autónomas podrán participar en el gobierno de los Organismos de cuenta si hubieren acordado incorporarse a ellos; también parece admitir la ley la celebración de otros convenios de mutua colaboración (58). La ley instrumenta estos Organismos para la gestión conjunta, sin imponer la participación autonómica, que sería inconstitucional como hemos visto; a la vez -aunque no podemos detenernos en ello que restringe mucho las competencias comunitarias que, en ningún caso, pueden desviarse de la planificación hidrológica y se entiende contrario al interés general cualquier acto o acuerdo que no se ajuste a esa planificación (59).

(58) Ibid. arts 23 y 24.

(59) Ibid. art. 16 que define las bases que han de respetar las Comunidades Autónomas y en su apartado 1 c) se prevé que en cada Comunidad ha de haber un Delegado del Gobierno que asegure la comunicación con los organismos de la Administración del Estado y al que se declara competente para interponer recursos contencioso-administrativos. Lo que demuestra la falta de un modelo de Administración periférica y la desconfianza del Estado sobre la figura del Delegado del Gobierno.

4.2.3. Utilización por un territorio autónomo o por el Estado de servicios pertenecientes a una Administración pública distinta (60).

A esta técnica hemos hecho ya referencia al tratar de la delegación de competencias en favor de las Comunidades Autónomas. La Ley del Proceso Autónomo, de acuerdo con las orientaciones del informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y con las expresas declaraciones de bastantes Estatutos de Autonomía (61); señala en el artículo 5.1.:

"...las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Autónoma en el territorio de la Provincia, en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan. Las transferencias o delegaciones se ejecutarán siempre por la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma".

En el artículo 8º se autoriza a las Comunidades Autónomas para delegar el ejercicio de competencias transferidas y delegadas por el Estado a aquellas salvo declaración contraria en las leyes orgánicas a que se refiere el

(60) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público...". citado en nota (21), pp. 230-231.

(61) Ley 12/1983, 14 X (BOE, 15 X) del Proceso Autónomo. Se hace eco de esta técnica el Estatuto de Andalucía, art. 4.4. entre otros.

artículo 150.2, y que ya hemos estudiado. El número 2 del mismo artículo 8 de la Ley del Proceso Autonómico establece, quizás para evitar herir susceptibilidades, que "el Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales". Este criterio se ha modificado parcialmente en la Ley de Bases de Régimen Local en la que se permite al Estado la delegación en las Diputaciones de competencias de nueva ejecución, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada (62).

La Ley de Bases de Régimen Local establece la posibilidad de delegación del ejercicio de competencias propias del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales, "siempre que con ello mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana" (63).

Con esta técnica, a la que tendremos que atender con más detenimiento al tratar del modelo de organización administrativa que exige - o hacia la que tiende - nuestro ordenamiento jurídico se logra una mayor coordinación de las diversas instancias implicadas. De modo especial, al poder concurrir en la Provincia y en los Municipios competencias propias y delegadas (por el Estado y Comunidades Autónomas) se logra una mayor unidad en la aplicación autónoma,

(62) Ley 7/1985, 2.IV (BOE 3 IV) de Bases de Régimen Local

(63) Ibid. art. 27.1, delegación en los municipios.

se evitan contradicciones e interferencias innecesarias entre funciones estatales y autonómicas. Fomenta, además la simplificación de las estructuras administrativas, aproxima la gestión a los beneficiarios y facilita la participación ciudadana.

4.2.4. Los instrumentos participativos.

Otro de los instrumentos de coordinación consiste en la participación de representantes autonómicos, y de las entidades locales en órganos consultivos de la Administración central. MUÑOZ PACHADO los incluye, como una variante, dentro de la técnica de Administración mixta; entre los ejemplos señala los siguientes:

a) ejercicio de competencias administrativas a través de colegios profesionales o Cámaras económicas, en cuyos órganos de Gobierno pueden integrarse al tiempo representantes de poder central y de las instancias autonómicas; indica que a este fenómeno hace referencia el art. 21 del Proyecto de LOAPA;

b) Consejos reguladores de Denominaciones de Origen que prevén la participación de las administraciones autonómicas (64).

Es un instrumento que se va a generalizar en la legislación estatal. Entre los ejemplos más reveladores

(64) MUÑOZ PACHADO, S "Derecho Público..." citado en nota (21) p. 229.

cabe destacar:

a) Consejo de Universidades, que está constituido por representantes de las Comunidades Autónomas, Rectores de las Universidades y quince miembros nombrados por el Congreso de los Diputados, el Senado y por el Gobierno, presididos por el Ministro que tenga a su cargo las competencias en materia de enseñanza Universitaria. Una de sus Comisiones es la de Coordinación y Planificación. Además de las funciones consultivas, tiene facultades decisorias en algunas materias como, por ejemplo, la de determinar los módulos objetivos que concreten el acceso a los centros universitarios en función de la capacidad de cada uno de ellos (65).

b) El Consejo Superior de la Función Pública, en el que se integran representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y del personal, y se constituye como órgano superior colegiado de coordinación y consulta (66).

c) Consejo del Patrimonio Histórico, que tan sólo prevé que incluya al Director general de la Administración del Estado y representantes de las Comunidades Autónomas y que habrá de desarrollarse por Decreto (67).

d) La Ley de Aguas prevé la constitución de dos

(65) Ley 11/1983, 25 VIII. de Reforma Universitaria (BOE 1.IX), arts, 23 y 24.

(66) Ley 30/1984, 2.VIII. de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE 3 VIII), arts 6 y 7.

(67) Ley 13/1985, 25 VI del Patrimonio Histórico Español (BOE 29 VII), art. 3.

Consejos de coordinación: uno nacional, otro dentro de los organismos de cuenca.

El Consejo Nacional de Agua, como órgano consultivo superior en el que, junto con la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, estarán representados los Organismos de cuenca, así como las organizaciones profesionales y económicas más representativas, de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua (68).

En el seno de los Organismos de cuenca, se integra, como órgano de planificación, el Consejo del Agua de la Cuenca. Las Comunidades Autónomas estén o no integradas en el Organismo, se incorporarán a este Consejo para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y en las demás funciones que se le encomienden al Consejo (69). En él estarán representados cada uno de los Departamentos ministeriales relacionados con el uso de los recursos hidráulicos, los usuarios, servicios técnicos y las Comunidades de la cuenca y de la superficie y población incluidas en ellas. Cada Administración autonómica estará, al menos, representada por un vocal y la representación total de las autonomías no será inferior a la que corresponde al Es

(68) Ley 29/1985, 2 VIII (BOE 3. VIII) de Aguas, art. 17.

(69) Ibid. art. 24.3.

tado (70).

La Ley de Bases de Régimen Local, prevé también la posibilidad de constituir, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales, que tendrán únicamente funciones deliberantes o consultivas, tendrán ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial. A continuación se señala, en la misma ley que tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas (71). Y en todo caso, "las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a los restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados" (72).

La creación de todos estos órganos de cooperación administrativa, órganos de coordinación, señalan el inicio de las nuevas orientaciones que han de seguir tanto el Estado como los entes autónomos (regionales y locales) y que no son sino consecuencia del modelo constitucional. Sin embargo, serán precisos muchos años para que estas

(70) Ibid. art. 34.

(71) Ley 7/ 1985, 2.IV (BOE 11VI) de Bases de Régimen Local, art. 58

(72) Ibid.

prácticas se consoliden modificando los hondos hábitos centralistas que aún perduran en nuestro país.

5. Las técnicas de coordinación.

5.1. Fundamento.

Como hemos estudiado, las competencias coordinadoras suponen, más que una ampliación de las facultades estatales un método de ejercicio de las competencias. No introducen correctivos al sistema diseñado en la Constitución y Estatutos de Autonomía, sino que imponen una cierta ordenación de las diversas actuaciones hacia unos objetivos comunes. El Estado al ejercer la coordinación instrumenta medios de comunicación, órganos de intercambio de puntos de vista, etc. Principalmente, se ñala elementos de conexión, orgánicos y funcionales (o técnicos), que hagan posible la mutua cooperación. Esto implica dos consecuencias, sin las cuales se hace imposible coordinar: a) un cierto poder de dirección estatal, que ejerce en virtud de su cierta posición de superioridad; b) un exquisito respeto a los ámbitos respectivos del Estado y Comunidades Autónomas que se asiente, como vimos, en el principio de subsidiariedad. Según este principio, el Estado no debe, al coordinar, suplir a las Comunidades Autónomas que han de ser, además, tenidas en cuenta al diseñar las líneas generales de la política sectorial. El poder central puede orientar, impulsar,

asesorar y supervisar, estas funciones son las que corresponden en el modelo autonómico vigente. Esto es lo que ha querido decir el Tribunal Constitucional al señalar que para coordinar, previamente ha de existir lo que ha de ser coordinado. En la ordenación de los elementos de articulación que favorezcan una mínima homogeneidad del sistema, es preciso, en primer lugar, que las diversidades se apoyen en unas bases comunes. Por ello, las concretas técnicas de coordinación han de fundamentarse en las competencias que el Estado defina y ejerza como básicas. A su vez, es preciso, como también hemos estudiado, que lo que pueda garantizarse con medidas de coordinación no se haga mediante las bases, para potenciar al máximo la responsabilización autonómica; que viene exigida por el principio de autonomía, entendido como el esfuerzo por democratizar al máximo la gestión de los intereses generales.

Las técnicas de coordinación exigidas para cada materia específica en que concurren el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de ser diferentes y corresponde a las bases, de acuerdo con el sistema de reparto de cometidos, que, en cada caso diseñan la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Esos posibles medios para coordinar pueden clasificarse así:

- a) la información;
- b) el asesoramiento;
- c) reconocimiento de efectos generales a los actos de los órganos de las Comunidades Autónomas y los Registros Generales;
- d) las directivas;
- e) los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

y por último, la coordinación económica que por afectar indirectamente a todas las materias sobre las que se ejercen competencias compartidas, realiza una última y más perfecta integración, sin vaciar de contenido los ámbitos de autonomía.

5.2. Los medios de información-comunicación.

En las Sentencias del Tribunal Constitucional, antes citadas, se insistía en el carácter de la competencia de coordinación como aquella que consiste en la "fijación de medios y sistemas de relación" que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta...en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema"(73). Por ello, ese método de ac

(73) STC 32/1983, 28.IV (BOE17 V) citada en nota (19), F. J. 2º. Reiterada por la STC 42/1983, 20 V (BOE 17 VI) en el CPC 92/1982 sobre Planificación y Coordinación sanitaria

tuación coordinada, se fundamenta, casi exclusivamente en los procedimientos de mutua información-comunicación que, a la vez que permiten integrar los actos parciales en la globalidad del sistema, evitan duplicidad de actuaciones e interferencias entre las diversas Administraciones públicas. Todos los órganos de cooperación tienen como actividad primordial el intercambio de informaciones, de puntos de vista y experiencias.

A esa información recíproca se refiere la ley del Proceso Autonómico, en el art. 2, que señala que "el Gobierno y, en su caso las Cortes Generales podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precisasen sobre la actividad que éstos desarrollen en ejercicio de sus propias competencias" (74). Este artículo fue declarado constitucional en la sentencia sobre la LOAPA; no fue impugnado por los recurrentes, y el Tribunal Constitucional entiende como "consecuencia lógica del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades" (75). Por ese motivo, en el mismo artículo 2º se añade que las informaciones obtenidas por ese medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autó

(74) Ley 12/1983, 14. X. (BOE 15 X) del Proceso Autonómico
(75) STC 76/1983 citada en nota (27), F.J. 11.

nomas, que podrán también solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus propias competencias".

Esta comunicación entre poderes generales y autónomos es una obligación recíproca que se fundamenta en el principio cooperativo. El Estado, en el ejercicio coordinador, será quien establezca los cauces de información y quien señale, en cada caso concreto, los requisitos técnicos mínimos que homogeneicen los datos que se aporten de modo que permitan su valoración por parte de todos los poderes y faciliten la adopción de medidas conjuntas. De una información desigualmente prestada, sin seguir unos criterios comunes, no es posible esa integración de la diversidad. Como hemos visto, la información al Estado de la actividad autonómica facilita la supervisión pero no agota ahí su virtualidad. Fundamentalmente sirven a la cooperación, intercambio, y favorecen la adopción de medidas comunes. La ponderación de los datos y la toma de posturas se producirá en el seno de los órganos de coordinación. De este modo, el Estado recibe las experiencias autonómicas y se hace partícipe de sus inquietudes, que encontrarán reflejo en las medidas que éste adopte; cada Comunidad Autónoma, a la vez, al contar con las informaciones de las demás, participa de la visión global que tiene el Estado

y se dispone a compartir, asumir, los requerimientos de los intereses generales. Como veremos en su momento, la información recíproca tiene un especial interés en la sanidad nacional en lo que se refiere, por ejemplo a la vigilancia epidemiológica; pero para su efectividad en la programación de las luchas sanitarias es preciso que las informaciones procedentes de cada Autonomía territorial estén homologadas entre sí. El Estado, como coordinador, se encargará de señalar los criterios de homologación y procederá, a su vez, a distribuir esas informaciones entre todas las Comunidades Autónomas y a los órganos internacionales. Pero, como hemos visto, para que el Estado cuente con esa facultad de homologación ha de serle atribuida en una ley definidora de bases.

5.3. El asesoramiento como medio de coordinación.

En un Estado de Autonomías, el Estado tiene atribuidas, junto a las facultades de ordenación general de las materias a él reservadas, importantes misiones de asesoramiento, impulso, fomento y coordinación de las políticas de los poderes territoriales procurando conjuntar las diversas acciones comunitarias. Hemos visto ya cómo se puede coordinar la ejecución comunitaria de las normas contenidas en los tratados internacionales y derecho del Mercado Común, a través de los dictámenes preceptivos que ha de emitir el Consejo de Estado. Median-

te esa labor asesora, ese órgano consultivo, realiza importantes funciones de coordinación sin que sus informes incidan en los ámbitos competenciales de las autonomías al no ser vinculantes y basarse en criterios técnicos, aún cuando puedan añadirse, y de los que nunca está exenta la valoración técnica, criterios de oportunidad política (76). Es esta una de las más importantes funciones que ha de realizar el poder general. Es un complemento de gran valor al indispensable de la recíproca información, sin la cual no cabe la coordinación.

Esta técnica de los dictámenes no vinculantes, no sólo se prevé para los casos de aplicación de las normas contenidas en los tratados internacionales. La misma ley orgánica del Consejo de Estado contiene otras previsiones:

a) El artículo 23 señala que las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus presidentes, solicitar dictámenes del Consejo de Estado, bien en pleno o en Comisión permanente, en aquellos asuntos en que por la especial competencia o experiencia del mismo, lo consideren conveniente". De especial importancia en lo que supone de autovinculación de las Comunidades Autónomas ya que éstas recurrirán libremente a él cuando lo consi

(76) L.O. 3/1980, 22IV(BOE25 V) reguladora del Consejo de Estado, art

deben conveniente en atención a la especial competencia y experiencia del Consejo de Estado, confiadas en su objetividad e independencia. Para facilitar el acceso de las autonomías a las funciones asesoras del Consejo y promover una mayor participación, sería deseable una mayor presencia de las Autonomías en este alto organismo de la Nación.

b) El Consejo de Estado habrá de informar también de los anteproyectos de ley orgánica de transferencia o delegación de competencias a las Comunidades Autónomas, y el Estado ha de solicitar dictamen cuando se proponga impugnar, o haya impugnado, actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas con carácter previo o posterior a la interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional (77).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, prevé además la intervención del Consejo de Estado en los reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales (78). Las facultades de ejecución que Andalucía asume, son las de administración y la ejecución, así como, en su caso, la facultad de dictar reglamentos internos de organización..." sin perjuicio de la facultad reglamentaria del Estado (79); luego aquí se es-

(77) Ibid. art. 22.4.

(78) Art. 44.1.

(79) Art. 41.2.4.

tá refiriendo a la potestad de reglamentación que puede ser confiada a la Comunidad Autónoma por una ley estatal, no necesariamente orgánica. Esas facultades de desarrollo de la ley se encomiendan al Gobierno para garantizar la uniformidad en su aplicación en los casos que la Constitución o Estatutos prevén. Pero, si esa misma uniformidad queda asegurada por otros medios menos centralizados, puede confiarse a los poderes autonómicos dicha facultad reglamentaria. Este es a nuestro entender el sentido de la previsión del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Esta técnica puede generalizarse para todas las Comunidades Autónomas en las leyes estatales que hayan de aplicarse de modo unitario en todos los territorios que integren la Nación española. Con lo que volvemos a comprobar la interrelación que existe entre los principios de autonomía y el cooperativo, entre facultades normativas y facultades coordinadoras. Allí donde la coordinación se revela como instrumento adecuado para la realización de la unidad, es innecesaria la uniformidad. Aunque siempre existirán materias sobre las que el Estado habrá de conservar determinadas funciones reglamentarias, la coordinación las reducirá al mínimo indispensable.

Todos los órganos de coordinación y los que hemos denominado participativos, pueden desempeñar su misión homogeneizadora, no sólo mediante el intercambio de in-

formaciones y puntos de vista, sino también mediante el asesoramiento a las Administraciones autonómicas. La solicitud de un dictamen de dichos órganos podrá ser preceptiva en algunos casos, voluntaria en otros, según lo determine la legislación estatal definidora de las bases.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, es un ejemplo bastante significativo del asesoramiento como técnica coordinadora. Se configura en el artículo 39, a este Consejo, como órgano consultivo y de deliberación. Tiene especial relevancia su función en materia de endeudamiento de las Autonomías, aunque el Tribunal Constitucional ha declarado a este respecto que la misión coordinadora no se agota en esta materia, con la emisión de dictámenes no vinculantes. En el mismo sentido se pronuncia la ley de la Función Pública al señalar las funciones del Consejo Superior de Función pública a quien se le atribuye entre otras, la de informar en el plazo de dos meses:

a) de los anteproyectos de ley referentes al personal al servicio de las Administraciones públicas cuando le sean consultados por el Gobierno o los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

b) de aquellas disposiciones o decisiones relevantes en materia de personal que sean presentadas a su consideración por los mismos órganos que en el supuesto anterior,

se señala además, que en ningún caso tendrán carácter vinculante las deliberaciones y propuestas del Consejo.

Parecidas previsiones se contienen en las leyes creadoras de órganos de coordinación ya estudiados (80). La Ley de Bases de Régimen Local prevé esta misma técnica como medio con que cuentan el Estado y las Comunidades Autónomas, para , en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinar la actuación de las Corporaciones locales. En su artículo 58 se establece:

"Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración...Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial (81)

5.4. Reconocimiento de efectos generales a los actos de los órganos de las Comunidades Autónomas. Los Registros generales.

Antes ya hemos estudiado, la extraterritorialidad de los actos de las Comunidades Autónomas en relación con las competencias ejecutivas y cómo en algunos casos era exigida por la misma naturaleza de las cosas (v.gr. en autorización de alimentos) (82). Sugeríamos la técnica de coordina

(80) Cfr. infra 4.2.

(81) Ley 7/1985, 2 IV (BOE 3 IV) de Bases de Régimen Local.

(82) Cfr. en este mismo capítulo III 5.2.

ción como criterio de corrección del principio de territorialidad que aplicado de modo rígido, convertiría nuestro sistema de autonomías en un conjunto de particularismos de imposible integración, abocadas a la realización de tareas menudas. Ahora volvemos a encontrarnos con la misma cuestión desde otro punto de vista; la consideración del reconocimiento de efectos generales a los actos comunitarios como técnica de coordinación. Esto se explica si se tiene en cuenta que la función coordinadora supone la competencia de los órganos que se han de coordinar. Sin ella, no existe coordinación, sino centralización: es decir, vaciamiento de responsabilidades propias de las Comunidades Autónomas.

Por el contrario, si se reconocen efectos nacionales a los actos de las Administraciones territoriales producidos en el ámbito de sus propias competencias, será posible evitar las duplicidades de actuaciones con lo supone de fomento a la cooperación y de prevención de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí. En cada sector, serán distintos los principios sobre los que ha de basarse ese reconocimiento. Serán las leyes definidoras de bases quienes, dentro del círculo de encuadramiento, los señalen.

A esta técnica de cooperación se refiere MUÑOZ MACHADO que indica cómo es de aplicación general en todos

los sistemas de autonomía territorial que aunque aparentemente es muy elemental su empleo es ineludible, "ya que alivia las complejidades del sistema administrativo y evita que tengan que duplicarse innecesariamente los organismos" (83) A continuación este autor pone varios ejemplos bastante expresivos de la necesidad de la fórmula:

"para evitar que, como consecuencia de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de caza, el administrado tenga que solicitar una licencia de caza en cada territorio, o, lo que es peor, concluir que las licencias de caza de validez universal tenga que otorgarlas el Estado, basta reconocer efectos generales a las licencias concedidas por cualquier Comunidad Autónoma con arreglo a unos requisitos generales que se fijarán en la normativa aplicable en todos los territorios en la ley estatal que, en su caso, podría ser sustituida, en cuanto a la determinación de los requisitos, por instrucciones adoptadas de común acuerdo. Los mismos principios pueden aplicarse a otros supuestos de autorizaciones administrativas de policía"(84). Ya hemos visto como esto es de aplicación necesaria en materia de alimentación. Añadimos ahora que la fijación de esos requisitos

(83) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público..." citado en nota (21) p.234.

(84) Ibid. pp. 234-235.

comunes para el reconocimiento de efectos generales podría hacerse también en el seno de los órganos de coordinación.

El autor antes citado se refiere también al "reconocimiento de validez de efectos a los nombramientos de funcionarios efectuados por una Comunidad Autónoma a fin de que estos funcionarios puedan servir en Administraciones Públicas distintas de las de origen, incluida la estatal" (85). A continuación señala cómo este supuesto estaba específicamente contemplado en el artículo 37.3 de la LOAPA, hoy artículo 30.3. de la Ley del Proceso Autonómico que, después de indicar que, a propuesta del Consejo Superior de la Función Pública o de una Comunidad Autónoma, el Estado podrá homologar Cuerpos o escalas de funcionarios (autonómicos) a los sólo efectos de que puedan participar en los concursos de traslado que convoquen el Estado y las Comunidades Autónomas, señala:

"Las convocatorias para los Cuerpos o Escalas a que se refiere este artículo (de las Comunidades Autónomas, no nacionales), así como las de los concursos en los que puedan participar funcionarios de otras administraciones públicas según lo establecido en el presente título, deberán ser publicadas en el "Boletín Oficial de la Comuni-

(85) Ibid. p. 235.

dad Autónoma" y en el Boletín Oficial del Estado con independencia de su anuncio en cualquier otro medio de publicidad" (86).

El Tribunal Constitucional admite la validez de este artículo del proyecto de LOMPA y señala que el contenido del precepto (de todo el art. 37) "no es sino resultado de la opción legítima del legislador estatal por un modelo de burocracia inspirado en el principio de intercomunicación, tanto vertical como horizontal, de la función pública, siendo los programas y homologaciones una posible vía de articulación técnica que garantiza y facilita su realización. Dado el carácter básico (de nuevo a parecen aquí las bases sustentando criterios de coordinación) de dicho principio, las normas reglamentarias, en cuanto sean necesarias para su efectividad, han de entenderse comprendidas dentro de las bases a que se refiere el art. 149.1.18. de la Constitución..." (87).

Se trata, en el caso de la Función Pública, de un reconocimiento de efectos a posteriori que requiere un acto estatal de homologación. Más explícitos son estos reconocimientos de efectos generales en la ley de medidas de reforma de la Función Pública que define las nor-

(86) Ley 12/1983, 14.X(BOE15 X) del Proceso Autonómico.

(87) STC 76/1983 citada en nota (27), F.J. 47.

mas básicas por las que se registrarán todos los Funcionarios de las Administraciones Públicas(88).

Un instrumento imprescindible para el reconocimiento de efectos generales a los actos de las Comunidades Autónomas es el de la creación de Registros Centrales a los que habrán de acceder todos aquellos actos que hayan de producir efectos en todo el territorio nacional. Con ellos se consigue, en primer lugar, dar una publicidad proporcionada con el alcance que pretenden obtener esos actos; en segundo lugar, permite que el Estado, indirectamente, garantice su validez ya que en caso de infracciones por parte de una Comunidad Autónoma, aquél puede poner en marcha los mecanismos correctores sin perjuicio de practicar la inscripción. Estos Registros, no tienen carácter autorizativo, sino de mera publicidad. Así ha resuelto el Tribunal Constitucional al tratar de los Registros Generales de Alimentos (89): los productos se autorizan por la Comunidad Autónoma competente, que inscribe en su propio Registro; pero para su circulación por todo el territorio nacional, necesita el número del Registro General que habrá de otorgarse una vez conferida la autorización por la Comunidad que corresponda.

(88) Ley 30/ 1984, 2 VII(BOE, 2 VIII) de medidas de reforma de la Función Pública.

(89)STC 87/1985, 16 VII (BOE 14 VIII), en el R.J. 707/1983 contra determinados preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña sobre higiene y control alimentario y STC 91/1985 23VIII(BOE 14. VIII) en los CpC 505/1983, 742/1983 y 79/1984 sobre autorización e inscripción en el Registro General sanitario.

En el mismo sentido en la Ley de medidas de reforma de la Función Pública, se establecen registros de Personal, que estarán coordinados; y en ningún caso podrán

"incluirse en nómina nuevas remuneraciones sin que previamente se haya comunicado al Registro de Personal correspondiente la resolución o acto por el que hubieran sido reconocidas" (90).

Esta técnica de coordinación que se instrumenta sobre la base del reconocimiento de los efectos generales de los actos comunitarios cuya publicidad general se garantiza mediante los Registros Centrales, tiene gran utilidad para el desenvolvimiento del Estado de las Autonomías. Con él se facilita enormemente la descentralización, desgargando al Estado de funciones de ejecución que aunque hayan de producir efectos en todo el territorio nacional, en nada afecta para ello el que las ejerzan los poderes territoriales; como propias en algunos casos, como delegadas en otros. En la medida en que la legislación estatal, al definir las bases, vaya facilitando la coordinación aquí sugerida, se irán poniendo los fundamen

(90) Ley 80/1984, 2.VIII (BOE 3.VIII) de medidas de reforma de la Función Pública, art. 13. También se utiliza el Registro general en el caso de cambio de denominaciones de los Municipios, así lo prevé la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 en su art. 14.1. que establece: "Los cambios de denominación de Municipios, sólo tendrá carácter oficial, tras haber sido anotados en un Registro creado por la Administración del Estado para la inscripción de todas las entidades a que se refiere la presente ley, se publiquen en el "Boletín Oficial del Estado".

tos para la autonomía de ejecución a la que, sin duda, se orienta nuestro sistema.

5.5. La técnica de las Directivas o directrices generales.

Hasta aquí hemos visto diversos procedimientos de coordinación que o bien se encuentran en el fundamento mismo del poder estatal de coordinar, como es el caso de la recíproca información, o son instrumentos necesarios para la mayor amplitud posible de las competencias de las Comunidades Autónomas. Las de asesoramiento y reconocimiento de efectos generales permitían contrarrestar el juego de la cláusula residual en virtud del principio de territorialidad; o bien facilitaban, en algunos casos la ampliación de las competencias ejecutivas, mediante la asunción de las reglamentarias. En sí mismas, todas ellas implicaban unos poderes de dirección bastante reducidos, fundamentados en las bases. Sin embargo el Estado al coordinar, puede en algunos casos ejercitar mayores poderes directivos pudiendo señalar, en los términos en que luego veremos, objetivos que cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias propias, procurará conseguir.

5.5.1. La doctrina Constitucional.

Como ya comentábamos en otro trabajo refiriéndonos al mismo tema (91), el Tribunal Constitucional parece ha-

(91) VALVERDE, J.L. y MARTÍN CASTILLA, D. "la distribución de competencias sanitarias en el Estado de las Autonomías". Publicación aún inédita, realizada en el Departamento de Historia de la Farmacia y Legislación Farmacéutica, pp. 41-43 del original mecanografiado.

ber admitido esta técnica de modo implícito en una de sus sentencias, en la que declara que "la coordinación de la actividad financiera no se agota... en la emisión de dictámenes no vinculantes por parte de dicho Consejo (de Política Fiscal y Financiera) sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario perseguida por la coordinación... exige la adopción de medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración".

La Sentencia se dictó en un conflicto positivo de competencias que planteó el Gobierno Vasco contra el acuerdo del Consejo de Ministros que autorizaba a la Comunidad Autónoma para emitir deuda pública por valor de 5.250 millones de pesetas. El Gobierno Vasco entendía que el art. 14.3 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas no era aplicable al País Vasco. El Tribunal Constitucional declara al Estado competente para autorizar las emisiones de deuda pública en virtud de sus facultades de ordenación general de la economía y, "en especial con los de coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas y de exigencia de una política económica unitaria" (92).

(92) STC 11/1984, 2II (BOE 18 II) en el C.P.C. 241/1982 sobre acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza al País Vasco a emitir Deuda Pública por un importe de 5.250 millones de pesetas.

La declaración de la Sentencia se produce, por tanto en materia económica donde los poderes del Estado se amplían en beneficio de la política económica unitaria y por el juego de muy variados criterios que inciden sobre las funciones de ordenación económica a las que luego nos referiremos. A su vez, la coordinación, en este caso, aparece ejercida por una técnica difícilmente aplicable a otros sectores en que existen competencias compartidas: la autorización. También aparece relacionada -lo cual ya nos es familiar- con una definición de bases practicada por la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas y ha de actuarse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene entre sus funciones la de coordinación de la política de endeudamiento (93).

Pese a todas las anteriores matizaciones, no cabe duda, que para la coordinación general pueden adoptarse las "medidas necesarias y suficientes" que aseguren la integración de las diversas partes en un conjunto unitario. Esas "medidas necesarias y suficientes" han de estar previstas en las leyes definidoras de las bases.

Todo esto, a nuestro entender parece apuntar hacia el reconocimiento de la técnica de las Directivas. Antes conviene tener en cuenta algunas disposiciones básicas de las leyes estatales en las que se recogen previ-

(93) L.O. 8/1980. 22.IX (BOE 1. X) de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), arts. 14.4 y 3 f.

siones de este tipo.

5.5.2. Las directrices en las leyes estatales que definen normas básicas.

En la ley de medidas de reforma de la Función Pública al definir las funciones del Consejo Superior, le confiere, entre otras, la de "tomar conocimiento (sic), debatir y ,en su caso, recomendar a las administraciones competentes, la adopción de medidas dirigidas a mejorar la organización, condiciones de trabajo, el rendimiento y la consideración social del personal de las Administraciones Públicas"; el mismo artículo señala que: el contenido de las deliberaciones y propuestas se elevarán " a la consideración del Gobierno y de los órganos de gobierno de las demás Administraciones públicas, sin que en ningún caso tengan carácter vinculante" (94).

Para la Coordinación de los entes locales, la Ley de Bases de Régimen local, prevé de modo aun más explícito la utilización de esta técnica. Después de referirse a las facultades estatales y comunitarias para crear órganos de colaboración, que serán únicamente deliberantes o consultivos, se añade:

"La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o

(94) Ley 30/1984, 2.VIII (BOE 3.VIII) de medidas para la reforma de la Función Pública, art. 6.

competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de objetivos y determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente" (95)

En este último caso, aparece la técnica de las directrices dentro de la, más general, de planificación y será dentro de los planes o programas donde las directrices encontrarán su razón de ser, como luego tendremos ocasión de ver. Por ahora nos interesa resaltar que aunque la esencia de las medidas coordinadoras se encuentra fundamentalmente, en la autovinculación de los poderes territoriales; fruto del intercambio de informaciones y de criterios, se corresponsabilizan en la realización de los intereses generales; la coordinación no agota su virtualidad en esa comunicación sino que implica la existencia de ciertas facultades de dirección distintas de las que se desprenderían de la dependencia jerárquica. A su vez esa cierta orientación-dirección no es un cometido que pueda realizar el Estado de modo unilateral y excluyente, sino que se verifica en el "medio ambiente" cooperativo, coparticipativo, de los órganos de colaboración que antes hemos hecho referencia. La coordinación sin la cooperación es

(95) Ley 7/1985 2.IV (BOE 3 IV), de Bases de Régimen Local art. 59, párrafo 2.

imposible. Por último, como ya hemos repetido muchas veces, el título por el que se ejercitan determinados medios de coordinación, se encuentra en las normas básicas.

5.5.3. Naturaleza de las directrices.

Las Directrices, distintas de las órdenes jerárquicas, como instrumentos de coordinación, muy utilizadas en otros países con organización territorial análoga a la del Estado de las Autonomías se caracteriza, como ya dijimos en otro trabajo antes citado (96), por:

a) la fijación de unos objetivos comunes que han de perseguir todas las Comunidades Autónomas.

b) El respeto a los respectivos ámbitos de competencia.

a) Fijación de objetivos. Hemos comprobado, al estudiar más arriba algunas manifestaciones legislativas, cómo esos objetivos comunes se definían en el seno de las comisiones de coordinación en las que las Comunidades Autónomas participaban; por lo que en cierto modo, son consecuencia de un acuerdo. El grado de vinculación al acuerdo será diverso según señalen las bases en cada materia y siempre dentro del sistema de distribución de competencias diseñado en la Constitución y Estatutos de Autonomía; ya que la coordinación es, antes que nada, un modo de ejercer las competencias respectivas. De aquí que, con carácter

(96) Cfr. nota (91).

general señalen las leyes antes citadas, que la naturaleza de los infórmenes, dictámenes y recomendaciones, tienen carácter indicativo. También hemos visto cómo, en su puestos excepcionales, cabe una mayor vinculación.

b) Respeto a los respectivos ámbitos.

Al tratarse el poder de coordinación de un modo de ejercicio de competencias, aunque las condicionase, no las puede vaciar de contenido. Por ello, cada Comunidad Autónoma al perseguir esos objetivos comunes lo hará según su propia política, de acuerdo con los medios que estime más adecuados para la consecución del fin; incluso, en algunos casos, el objetivo señalado en una directriz para todo el territorio nacional, no será aplicable a las circunstancias específicas de una autonomía, y sus propios órganos de representación y de gobierno pueden determinar su inobservancia. La técnica que nos ocupa no puede suplir -como ya vimos al tratar de los órganos de coordinación- los poderes de decisión de cada Comunidad Autónoma. Será excepcional el caso en que dichas directrices condicionen la autonomía y habrá de fundarse en una norma, no en un acuerdo; es decir, en las bases (coordinación normativa que fundamenta la material o administrativa).

Esta misma técnica es la empleada en el seno de las Comunidades Europeas que, junto a los Reglamentos de a-

plicación uniforme en todo el territorio de la CEE, cuenta con las Directivas como instrumento de coordinación. En ellas, como ya vimos, se definen los objetivos que deben perseguir los Estados miembros, que tienen plena libertad en lo referente a los medios necesarios para su consecución . Dentro del Mercado Común, las Directivas tienen efectos directos en todos los países que lo integran de tal modo que los ciudadanos pueden exigir, ante los Tribunales su cumplimiento; al menos se admite esto sin discusión en su dimensión vertical: relaciones con el Estado. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas así lo ha reconocido (97).

Esta exigibilidad, frente al Estado, -en el caso de la CEE- de lo contenido en las Directivas es un medio indirecto de gran eficacia para la efectividad de los objetivos señalados. A su vez, no desnaturaliza a la Directriz, que sigue siendo plenamente respetuosa con las competencias territoriales; y, a su vez, refuerzan en ella su carácter integrador. Hasta ahora, en nuestro Derecho interno, no se ha previsto ningún procedimiento análogo por el cual puede exigirse a una Comunidad Autónoma la observancia de una Directriz adoptada en una Comisión Coor-

(97) Cfr. lo ya dicho dentro de este Capítulo III,7.2.

dinadora. Esto vendrá de una mayor consolidación de la práctica cooperativa, hoy apenas iniciada. La labor de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, tendrá un papel de gran relevancia. En algunas normas definidoras de las bases, podría irse introduciendo la posibilidad de alegar ante el orden jurisdiccional Contencioso-administrativo la existencia de las Directrices. A ésto parece ayudar la garantía de unos servicios mínimos que la Constitución garantiza y encomienda al Estado (98). También en materia de defensa de los consumidores y usuarios y de tutela de la salud pública podrían tener una especial relevancia como veremos. Y sobre todo, si se desarrollan en el marco de la planificación.

GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, han tratado con detalle la virtualidad que poseen las directrices en su función coordinadora y sus relaciones con las normas básicas y cómo las directrices pueden, en la práctica, disminuir la necesidad de definiciones normativas que reducirían los ámbitos de autonomía. "La adición de este poder de coordinación, instrumentado a partir de

(98) Art. 158.1. en relación con el 149.1.1. También en la LOFCA, citada en nota (93), art. 15.1.: "El Estado garantizará en todo el territorio español un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia".

la impartición de directrices, permite, además, -y es importante subrayarlo- restringir al mínimo el ámbito de las bases y preservar, en consecuencia la autonomía necesaria para desplegar en cada territorio las políticas particulares que cada Comunidad considere precisas. Las directrices pueden y deben ser, por lo tanto, un instrumento de flexibilización del sistema, que, asegurando por sí la coordinación de las acciones, y con ello la unidad mínima que la Constitución exige en todo caso, propicien una mayor holgura de desenvolvimiento a las Comunidades Autónomas que, a falta de ellas, resultarían constreñidas aun más por la mayor rigidez de las bases normativas llamadas a garantizar por sí solas ese mínimo de unidad en otros campos " (99). Las directrices facilitan la acomodación a las peculiares circunstancias de cada territorio con mayor eficacia a como pueden permitirlo las normas básicas que, a falta de esta técnica de coordinación, exigiría en muchos casos, según lo ya estudiado, las reservas de competencias de ejecución. "En la diferencia entre ambas técnicas -continúan los autores citados- radica el incentivo al cumplimiento y, consiguientemente, la garantía de la operatividad ahora estudiada" (100); ya que, allí

(99) GARCIA DE ENTERRIA, E y T.R. FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo", Vol I, p 325 (1983)

(100) Ibidem.

donde la técnica de las directrices no llegue a coordinar, integrar la diversidad en la unidad del sistema, será preciso una mayor amplitud en las reservas de competencias básicas a favor del Estado; que -como sabemos- pueden ser tan amplias como exijan los intereses generales, llegando incluso a excluir en algunos casos a las Comunidades Autónomas de las facultades ejecutivas.

El Estado cuenta, además de los mecanismos indirectos que acabamos de ver - alegación ante los Tribunales, carácter incentivador de la autovinculación como alternativa a las bases-, con otros medios que favorecen el cumplimiento de las Directrices: los planes económicos de ayuda a la asistencia técnica, etc. Siempre que no se desvirtuen otros instrumentos que nada tienen que ver con la coordinación y que no enrarecerían el ambiente cooperativo. Sería impropio, por ejemplo, condicionar la participación en las cantidades del Fondo de Compensación interterritorial a la realización de fines fijados unilateralmente por el Estado. Y es que la coordinación sin la

colegialidad es imposible de conseguir (101).

5.6. Los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

MUNOZ MACHADO incluye dentro de las técnicas de cooperación la de los Convenios; trata tanto de los que celebren las Comunidades entre sí, como los que éstas acuerden con el Estado. Ahora sólo nos referiremos a los convenios de cooperación vertical, para tratar, fuera de la coordinación material, de las relaciones intercomunitarias. Señala el autor que acabamos de citar que es este uno de los instrumentos que más rápidamente ha sido utilizado entre nosotros, según revela el generosísimo uso que se viene haciendo de ellos. "Uso, desde luego -continúa-, hasta la exageración (...) lo que es criticable, ya que no es aconsejable que se conviertan en fórmula ordinaria de Administración, tanto menos cuanto, en nuestro caso, su proliferación se debe no a las insuficiencias insitas en cualquier sistema de distribución de competencias, sino

(101) "...La colegialidad constituye, en cambio, al menos en relativa medida, una garantía del predominio, (real o potencial) de las opciones políticas sobre las burocráticas, dado que predispone una sede de discusión política en la que sólo algunas intervenciones podrán estar directamente influidas por la máquina burocrática que ha preparado materialmente el acto en discusión o que, en cualquier caso, está directamente interesada en las opciones realizadas por éste".

"Es necesario, por tanto -como decía hace algún tiempo Sabino Cassese- reconducir la Administración al papel de aparato al servicio del órgano político, y ello parece requerir la reserva de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales en favor de los órganos políticos colegiales del Estado" BASSANINI, Franco. "Dirección y coordinación de la actividad regional". Documentación Administrativa, 191, 51(1981).

a reservas y retenciones indebidas que ha venido haciendo la Administración estatal al actualizar las transferencias de servicios. Dicho lo cual, y reducido el empleo de los convenios a su justo término, no deben dudarse tampoco de su utilidad como fórmula de cooperación, lo que prueba su empleo generalizado en Derecho Comparado" (102). Nuestra Constitución nada prevé a este respecto, aunque de la organización territorial que instaura, puedan desprenderse algunos principios generales que enmarcan toda la actividad negocial entre el Estado y los poderes territoriales.

A esta modalidad de coordinación nos hemos referido ya al tratar de la Administración mixta, dentro de los órganos de coordinación. Para su adecuado desenvolvimiento hemos de esperar a que los trasposos de servicios se consumen ya que arraigarán en las relaciones interorgánicas mayores hábitos autonomistas, que eviten la utilización de esta técnica como medio centralista de retención indebida de facultades, que -indirectamente- fuerzan a las Comunidades a adoptar fórmulas paccionadas contra su voluntad; contrarias además, al espíritu y las normas de la Constitución y Estatutos, donde se apoyan exclusivamente, con el complemento de las bases, las competencias comunita-

(102) MUNOZ MACHADO, S. "Derecho Público..." citado en nota (21), pag. 232.

rias. La ley de Aguas, como ya vimos, está informada por el principio del acuerdo entre las autonomías y los Organismos de cuenca (103).

La Ley de Bases de Régimen Local, nos aporta también en este caso un modelo de "coordinación paccionada" que responde a los principios que informan también el régimen de acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 57 señala:

"La cooperación económica, técnica y administrativa entre la administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar en todo caso, mediante consorcios o convenios administrativos que suscriban".

Por último hemos de recordar la posibilidad de utilización de los convenios con el Estado para el ejercicio de competencias delegadas a las Comunidades Autónomas que, en su caso, al aceptar la delegación admitirían el concierto con el Estado en determinados aspectos del ejercicio de dichas delegaciones o transferencias.

(103) Cfr. art. 23. Ley 29/1985, 2.VIII (BOE 8VIII) de AGUAS.

5.7. La planificación económica, los planes sectoriales.

Nuestra Ley Fundamental consagra, a través de diversas disposiciones, el principio de la unidad económica nacional para garantizar un orden social justo. Dentro del Título VIII, en el capítulo 1º se establece que el Estado "garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español..." (104). Este principio de equilibrio económico exigido por el de solidaridad vuelve a ser reiterado en el artículo 156 al referirse a la autonomía financiera que ejercerán las comunidades "con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles". Para el logro de ese equilibrio económico y hacer efectivo el principio de solidaridad se prevé además la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial "con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso " (105). Principios de equilibrio económico y solidaridad que se completan con el de "libre circulación y establecimiento de personas y libre

(104) Art. 138.1.

(105) Art. 158.2.

circulación de bienes" (106).

En virtud de estos principios inspiradores de nuestra organización territorial que, en cualquier caso, vienen exigidos en todo "Estado social y democrático de Derecho", el artículo 149.1. de la Constitución atribuye al Estado diversas competencias de carácter económico entre las que destaca, a los efectos que ahora nos interesa, la de definir las bases y coordinación de la planificación económica. Con ellas el Estado ha de garantizar la unicidad del orden económico que es un "presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzcan a resultados disfuncionales o desintegradores" (107).

El poder de coordinación del Estado tiene especial transcendencia en materia económica y las actuaciones en este campo tienen incidencia en todas las materias sobre las que las Comunidades ejercen competencias. Por ello, el instrumento de la planificación general de la economía es un complemento imprescindible a las demás técnicas de integración, aunque no exclusivo. Pese a esa incidencia general en el sistema de reparto de responsabilidades, la

(106) Art. 139.2.

(107) STC 1/1.982, 28 I (BOE 26 II) dictada en los CPC 63 y 191/1981 sobre ordenación del Crédito, F.J. 1º.

planificación -como método integrador, no uniformador- no es título para vaciar de contenido las funciones asumidas por los poderes territoriales. Sin embargo, el equilibrio aquí es más difícil, quizás, que en el resto de las técnicas estudiadas y ha de fundamentarse mucho más sólidamente en la participación-corresponsabilidad.

Es, por otra parte, una exigencia constitucional la de elaborar los planes de modo participado. Esto tiene indudable interés para el estudio de los procedimientos de coordinación general. En efecto, en el artículo 149.1. 13, se relaciona a las bases con la "coordinación de la planificación general de la economía". Parece desprenderse de aquí la existencia de una actividad planificadora previa que debe ser coordinada. Por otra parte, el artículo 131 declara la posibilidad de planificar la actividad económica que habrá de ser aprobada por ley cuya elaboración corresponde al Gobierno "de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas". Y el Tribunal Constitucional ha declarado que el legislador estatal puede, a través de los planes previstos en el artículo 131, fijar las bases de la ordenación económica. De todo ello se desprende que por medio de los planes, tal y como se configuran en la Constitución, se permite a las Comunidades Autónomas, participar en la definición de las directrices generales, las bases,

de la actuación económica. Por lo que, a través de ella, las autonomías se ven corresponsabilizadas en la ordenación de la economía; lo cual está reñido con una interpretación de los títulos competenciales, antes citados, como facultades exclusivas y excluyentes del Estado.

Sin embargo, esta orientación constitucional se encuentra muy lejos de ser alcanzada y es en la materia económica donde con más fuerza se presenta la tentación centralizadora de la que aún no estamos libres. El proyecto de LOAPA, pretendió, a través de una interpretación poco afortunada, nada respetuosa con las responsabilidades autonómicas, convertir la planificación, de coordinadora en uniformadora. El artículo 9.1. del proyecto señalaba:

"El ejercicio de las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general se ajustará en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución".

El Tribunal Constitucional declaró, en relación con este artículo, que "la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y los Estatutos y no cabe establecerlo en una norma emanada del legislador estatal". Por ello, fue declarado inconstitucional. De haber seguido adelante este artículo, la técnica participativa se habría des-

virtuado al descompensar en favor del poder central el equilibrio sobre el que bascula la técnica de la planificación económica.

Sus efectos sobre cada sector de la economía serán siempre desiguales según la concreta distribución de competencias que rija en cada materia. Por ello, las "previsiones" de las Comunidades Autónomas juegan aquí un papel fundamental; sin un cierto grado de autovinculación de las autonomías, la eficacia de los planes queda muy reducida. En este sentido, MUNOZ MACHADO advierte que las previsiones de las Comunidades Autónomas habrán de ser tenidas en cuenta sobre todo en la medida en que afecten a sus propias competencias; así la incidencia del poder central en estas materias será más viable en cuanto que el plan ha sido elaborado de acuerdo y en colaboración con ellas. Añade el autor, a continuación, que "ni el Gobierno puede ser un simple buzón que acumule proyectos parciales tejiendo sus piezas enteras en un plan general, ni las "previsiones" que ofrezcan las Comunidades Autónomas pueden ser un punto de referencia inicial que quede totalmente olvidado en el texto finalmente aprobado" (108).

De este modo, los planes realizan una función integradora de indudable importancia. En primer lugar, fijan

(108) MUNOZ MACHADO, S. "Derecho Público..." citado en nota (21), pp. 501-502.

objetivos y fines comunes, de acuerdo con las orientaciones y criterios aportados por las Comunidades que, a su vez, se han hecho partícipes de las motivaciones que, desde una perspectiva más amplia aunque menos concreta, tiene el poder central. En segundo lugar, señalan el marco general dentro del cual se ha de desarrollar la coordinación, y es aquí donde encuentran plenitud de sentido las Directrices y demás técnicas estudiadas. Por último los principios básicos de la economía quedan fijados de acuerdo con esas necesidades, fines y orientaciones, recogidos en el plan, que siempre serán más generosas y respetarán mejor los respectivos ámbitos que las bases definidas al margen de un plan y con vocación de estabilidad. Como se trata de una materia en la que lo coyuntural exige una continua adaptación, en ella suelen abundar las disposiciones reglamentarias de naturaleza básica; y el Gobierno se siente siempre inclinado a un intervencionismo mayor, lo que no hace sino restar iniciativa a las Comunidades y es fuente de conflictos innecesarios. Es preferible que las actuaciones del Gobierno se encuentren mínimamente previstas en el marco de un sistema global recogido en los planes. Dentro del plan se integraría de modo coherente la aplicación de las cantidades del Fondo de Compensación Interterritorial, no como medida coactiva, sino atendiendo a las prioridades de cada territorio. Es también el mar

co adecuado en el que el Estado puede garantizar la prestación de los servicios mínimos y orientar su política de fomento. Todo ello tiene mayor importancia con nuestra incorporación al Mercado Común, que exigirá la coordinación de nuestros planes económicos a los generales de Europa.

Después de la Sentencia de la LOAPA, no parece que las orientaciones de política económica vayan a cambiar. El Estado sigue ejercitando, en general, su política de modo unilateral sin que hasta la fecha se haya desarrollado, por ley, la composición del Consejo encargado del Plan. Más aun, la legislación básica ha sido insuficiente y las Comunidades Autónomas encuentran muy reducidos márgenes de actuación pues se sigue aplicando una extensa normativa preconstitucional. Esto ha llevado al intérprete de la Constitución a mantener criterios excesivamente restrictivos. En la Sentencia sobre el asunto PETRO NOR, el Tribunal Constitucional ha llegado a decir: "Todo ello, sin perjuicio de que una futura legislación estatal de esta materia concreta pudiera establecer unas bases a que la Comunidad Autónoma ajustase determinadas actuaciones de ejecución e incluso de desarrollo legislativo, o bien crear mecanismos de coordinación al servicio de una política monetaria y financiera común en los que pudiera

participar dicha Comunidad Autónoma" (109). Declaración que revela la precaria situación en que se encuentran las autonomías en materia económica, que habría de resolverse cuanto antes.

Los únicos avances significativos son los que se han producido con la promulgación de dos leyes: la de Financiación de las Comunidades Autónomas y la reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, que vinieron a resolver problemas inaplazables y que no exigían excesivas previsiones. Sin embargo, desprovistas del marco global de la planificación económica, pierden -a nuestro entender- parte de su sentido. Aunque la planificación general no venga exigida en la Constitución, parece que sí es el instrumento adecuado para coordinar las políticas económicas de los territorios autónomos. Esta misma orientación participativa informa la Ley de Bases de Régimen Local que señala que, en todo caso "las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a los restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados" (110). Según este modelo podemos concluir en este punto diciendo:

(109) STC 96/1984, 19.X (BOE 31.X) en el CPQ 176/1982, sobre autorización del folleto para la emisión de obligaciones de PETRONOR, F.J. 7.

(110) Ley 7/1985, 2 IV (BOE 3.IV) de Bases de Régimen Local, art. 58.2. II.

1º. La planificación económica general como instrumento de coordinación tiene su fundamento en la potestad del Estado de definir las bases, los principios básicos de ordenación de la economía.

2º. En esa definición de bases, potestad normativa, participan las Comunidades Autónomas a través de los procedimientos previstos en la Constitución, lo que convierte a esa competencia, de exclusiva en compartida.

3º. Definidos los principios fundamentales en el plan, el Estado cuenta con el marco adecuado para desarrollar su función coordinadora a través de desarrollos normativos (reglamentario) y de las Directrices, orientando su política de fomento a la consecución de los objetivos fijados.

Este es el espíritu que informa nuestra ley fundamental al que el Tribunal Constitucional se refiere magistralmente en la sentencia antes citada, sobre la LOAPA; señala cómo "la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos y no cabe establecerla en una norma emanada del legislador estatal". A continuación añade cómo el Estado puede "a través de los planes previstos en el artículo 131 de la Constitución fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos -dado que el artículo 149.1.13

de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica-, pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas" (111); es decir, que mediante de la planificación económica pueden coordinarse las actuaciones de las autonomías, pero a través del sistema participativo previsto en la Constitución sin intentar descompensar a favor de una de las partes el equilibrio necesario que ha de existir.

De la interpretación del Fundamento Jurídico de la Sentencia que acabamos de recoger, se desprende que la Constitución permite la realización de planes sectoriales, ya que el art 149.1.13. "no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica". La existencia de estos planes viene, además exigida para la eficacia de los objetivos marcados en el plan general. Sin embargo, parece que dichos programas parciales han de contar con el apoyo del global, pues la definición de las bases de ordenación económica no es título suficiente, por sí mismo, para incidir ilimitadamente en todo el sistema competencial diseñado en la Constitución y Estatutos de Autonomía. Las bases aquí, encuentran su refuerzo y complemento -como vimos

(111) STC 76/1983, citada en nota (27), F.J., 14.

ante- en la coordinación de la planificación. Pero no en cualquier modo de planificación, sólo a través del procedimiento participativo previsto en la Constitución. Se configura en nuestro ordenamiento constitucional como técnica coordinadora, es decir como modalizadora del ejercicio de unas competencias previas. No es medio de "reconducción", sino de homogeneización.

Esta es la razón por la que el Tribunal Constitucional declaró ilegítima la técnica de planificación sectorial del artículo 9.2. del proyecto de LOAPA, donde se establecía que "en los supuestos no previstos en el apartado anterior (competencias sobre utilización del territorio y aprovechamiento de recursos naturales), los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la 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 artículo 131.2. de la Constitución."

Después de reconocer la ilimitación de los supuestos objeto de la norma, indeterminación de la naturaleza de los planes, programas o acuerdos y la incidencia generalizada en todos los ámbitos de competencia dada la interrelación de actividades, el Tribunal declara la improcedencia

de esta técnica que, pese a las alegaciones del Abogado del Estado, nada tiene que ver con la colaboración y coordinación: puesto que es muy distinto del establecimiento del carácter vinculante y necesario del acuerdo entre el Estado y la Comunidad y la atribución de un papel arbitral al Consejo al que se refiere el art. 131.2. de la Constitución.

Para la elaboración de planes sectoriales, no es preciso seguir el procedimiento señalado en el artículo 131, ni la intervención del Consejo del plan. Pero habrán de respetarse los principios que lo informan; en particular, en su elaboración han de intervenir las Cortes Generales pues la coordinación a través de los planes está configurada en nuestra Constitución como una potestad propia del legislativo y será en la ley donde el Gobierno encontrará los títulos adecuados para su actividad coordinadora. Lo que no es sino consecuencia del régimen de relaciones configurado en un sistema de autonomías en el que el Gobierno no puede incidir en el ejercicio de las competencias normativas de los Parlamentos regionales sino de modo indirecto, apoyado en concretas habilitaciones legales, derivadas de la noción de bases que ya hemos estudiado. A estos principios se refiere la ley de Bases de Régimen Local que después de señalar la potestad coordinadora del Estado y Comunidades añade:

"En todo caso, la ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas"(112). Parece estarse refiriendo a leyes concretas, de aprobación de planes concretos, pues en ese mismo artículo se afirma antes que la "coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente". Para su tramitación se observará la técnica participativa prevista en la ley. Estos criterios vienen también señalados en la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas al tratar de la realización conjunta de proyectos de inversión que se harán con la correspondiente aprobación en cada caso de las Cortes Generales y del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma (113).

(112) Ley 7/1985, 2.IV(BOE 3 IV) de Bases de Régimen Local, art. 59.1.II.

(113) L.O. 8/1980, 22IX (BOE 1.X), de Financiación de las Comunidades Autónomas, art. 18.1.

El Fondo de Compensación Interterritorial. Sus funciones coordinadoras.

El artículo 158.2 de la Constitución establece que: "Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso".

La Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas señalaba en su artículo 16 los principios que habrían de regir este Fondo y que fueron desarrollados por ley de 31 de marzo de 1984 (114).

El Fondo de Compensación prevé una dotación anual cuya cuantía será fijada cada cinco años por ley que establecerá sobre un porcentaje no inferior al 30%, de la inversión pública "nueva" de modo que no influya en los gastos de conservación, tampoco se computarán los gastos de defensa (115).

Para las asignaciones a las Comunidades Autónomas se realizarán con arreglo a las siguientes variables:

- a) el 70% en forma inversamente proporcional a la renta por habitante por cada territorio.
- b) el 20% en forma directamente proporcional al saldo migratorio;

(114) Ley 7/1984, 31 III (BOE, 3.IV), que regula el Fondo de Compensación Interterritorial.

c) el 5% de forma directamente proporcional al paro existente;

d) el otro 5 % restante en forma directamente proporcional al territorio (116).

Para las asignaciones a los territorios insulares, teniendo en cuenta el hecho insular, se señalan criterios correctores a los anteriormente señalados.

Las funciones de coordinación del Fondo se manifiestan en el destino que cada Comunidad habrá de dar a las asignaciones que le hayan correspondido. Se emplearán en gastos de inversión real que ayuden a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza, también dentro de cada Comunidad Autónoma. Los proyectos de inversión con cargo al Fondo se decidirán de común acuerdo por el Estado y la Comunidad Autónoma según la distribución de competencias existente en cada momento y siguiendo en su caso las directrices del programa de desarrollo regional y en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad.

A partir del ejercicio económico de 1987, las Comunidades Autónomas estarán obligadas a elaborar un programa

(115) Ibid, art. 3.

(116) Ibid, art. 4.

ma de desarrollo regional. Su metodología será aprobada por el Gobierno consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, según la Exposición de motivos de la ley, se ajustará a la empleada por las Comunidades Económicas Europeas.

Como en los planes antes vistos, los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, serán controlados por las Cortes Generales y por las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y en el Senado se constituirá una comisión de seguimiento permanente. Además, el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas presentarán informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

Otros medios de coordinación que prevé la LOFCA son los de: garantía de un nivel mínimo de los servicios públicos en todo el territorio nacional y el de la realización conjunta de proyectos de inversión.

El artículo 15 de la LOFCA, en desarrollo del art. 158.1. de la Constitución. Después de proclamar que el Estado garantizará el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional, establece que cuando "una Comunidad Autónoma no pueda ase-

gurar con sus ingresos ordinarios, un nivel mínimo de la prestación de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación". A estos efectos se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos, "el nivel medio de los mismos en el territorio nacional" (117). Esta garantía del nivel mínimo no es sino consecuencia de esa otra garantía de la "igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" cuyas condiciones básicas corresponde definir al Estado. Mediante esta previsión que estudiamos, se coordina la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para la realización de la igualdad en las condiciones mínimas.

Por último, el artículo 18 de la LOFCA se refiere a la promoción y realización conjuntas de proyectos concretos de inversión que requiere la correspondiente aprobación de las Cortes Generales y del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma. "Los recursos financieros que se comprometan aportar las Comunidades Autónomas correspondientes podrán provenir total o parcialmente de

(117) L.O. 8/1980, 22 IX (BOE 1.X) de Financiación de las Comunidades Autónomas, art. 15.

las transferencias del Fondo de Compensación a que tuvieran derecho..." (118).

Todas estas medidas de coordinación financiera, dirigidas a la realización del principio de solidaridad sin perjuicio de la autonomía financiera, presupuesto de la autonomía, encontrarían una orientación coherente si se incluyeran dentro de la planificación general. Sin ese marco general que parece imponerse, todos estos medios pierden en gran medida su eficacia. Otro de los hechos que se manifiestan en las leyes estudiadas es la ausencia de las corporaciones locales en la elaboración de los proyectos de inversión y su participación en los órganos de programación. Con los principios introducidos en la Ley de Bases de Régimen Local, tendrán que modificarse los planteamientos iniciales para dar mayor entrada a estos entes que gozan, también, de autonomía para la "gestión de sus intereses respectivos".

La Cooperación interregional.

Al estudiar la ejecución autonómica en el epígrafe anterior, hemos visto cómo nuestro sistema tiende hacia los llamados federalismos de ejecución. En relación con él comprobamos los perjuicios que producen por la entra-

(118)Cfr. también, art. 13 de la Ley Reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial de 31 III. 1984 (BOE 3. IV)

da en juego de la cláusula residual en virtud de excesivos rigorismos en la aplicación del principio de territorialidad que quedaba así convertido más en un elemento de disgregación que de unidad. Aunque una parte de los inconvenientes se debían a las normas estatutarias, en gran medida la causa se encuentra en los excesos del poder central, junto a interpretaciones bastante restrictivas de los ámbitos autonómicos en relación con el territorio. Una de las medidas que sugerimos allí era la de los acuerdos interregionales, que prevén la Constitución y los Estatutos, que podrían ampliar el marco de las respectivas responsabilidades haciendo innecesaria la permanencia de servicios estatales desplazados.

Junto a este primer efecto de potenciación autonómica mediante la corrección del criterio territorial, la intensificación de las relaciones comunitarias fomentaría la solidaridad entre todos los pueblos de España; además de proporcionar un contrapeso necesario que oponer a las tendencias centralizadoras de los poderes generales, aún habituados a técnicas propias de un Estado uniforme.

En los países con una estructura regional, estas relaciones de cooperación horizontal son práctica habitual, y son vistas por los poderes centrales con normalidad. Hasta tal punto forman parte del sistema que, en algunos

casos, el legislador estatal ha previsto esas relaciones para la ordenación de los servicios territoriales. Estas son tan necesarias como las verticales para la integración de las diversas políticas en un conjunto unitario. Junto a la participación en la definición de las directrices generales de la política del Estado y para su coordinación, es precisa una intensa comunicación horizontal mediante la que se intercambian experiencias y preocupaciones que fomentan la coparticipación. Sin ella las actuaciones autonómicas quedarían privadas de la perspectiva necesaria para ponderar los intereses generales; y, en consecuencia, reducido su papel a una defensa de esferas particularistas e insolidarias; que acabarían convirtiéndose las mismas relaciones verticales en un conjunto de tensiones reivindicativas. En la actualidad, tal vez sean motivadas las tensiones además, por la cactería, y consiguiente desorden, con que se producen las transferencias de servicios; minadas, en cada caso, por abusivas reservas a favor del Estado. Esto produce continuos conflictos e impiden la realización de políticas territoriales coherentes, con lo que el punto de referencia suele estar, más que en una intensificación cooperativa, en las negociaciones y regateos con el Gobierno. De este modo, difícilmente puede afrontarse, además, una reforma administrativa ni es posible una organización ra

cional de los servicios por parte de las Comunidades Autónomas.

Pese a estos inconvenientes, es preciso un mayor fomento de la cooperación horizontal que, hasta ahora, ha sido completamente ignorada por el poder central.

La cooperación horizontal viene prevista en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de un modo excesivamente formalista, que revela un cierto recelo hacia esas formas de relación.

El artículo 145 de la Constitución, después de señalar de modo tajante que "En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas", añade en su número 2:

"Los estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales". Como ya vimos, la tramitación comenzará en el Senado y si no hubiese acuerdo entre Congreso y Senado, se intentará obtener por una Comisión mixta compuesta por igual número de Diputados y Senadores. La Comisión elaborará un texto que será votado

por ambas Cámaras. Si no se aprueba decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Pese al excesivo rigor con el que se contemplan los acuerdos intercomunitarios, este segundo inciso supone una moderación de criterios respecto a las previsiones de la Constitución de la II República española, que se limitaba a prohibir la federación entre regiones(119)

Los Estatutos de Autonomía no han hecho sino recoger, en el procedimiento para su aprobación, la distinción imprecisa recogida en la Constitución sin señalar supuestos, requisitos y términos. Tampoco se pronuncian sobre los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales, en el caso de convenios para la gestión y prestación de servicios, que establece una especie de silencio positivo si transcurre un plazo, normalmente de 30 días a excepción de Baleares que prevé uno de 60. Sin embargo, la técnica de los Estatutos deja excesivo margen de discrecionalidad, pues se tramitará por el procedimiento de autorización de los acuerdos de cooperación, si las Cortes manifiestan reparos. El único Estatuto que omite los requisitos del art. 145.2 es el de Aragón, que sin embargo en su art. 16. f encomienda a la asamblea legislati

(119) Cfr. ALZAGA, O. "La Constitución Española de 1978. (Comentario sistemático)". pp. 846-853 (1978) -

va la ratificación de los acuerdos y convenios en los que la Comunidad sea parte (120).

(120) Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por L.O. 8/1982, 10. VIII (BOE 16.VIII). El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por L.O. 3/1979, 18.XII (BOE 22.XII) señala en su art. 22:

1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras manifiestan reparos en el plazo de 30 días (mayor generalidad no cabe), a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo 3º de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

El nº 3 establece: "La Comunidad Autónoma podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales"

En el mismo sentido se pronuncian: art. 27.1 y 2 del Estatuto de Cataluña (L.O. 4/1979, 18. XII, BOE 22.XII); art. 35. 1 y 2 del Estatuto de Galicia (L.O. 1/1981, 6 IV, BOE 28.IV); Estatuto de Andalucía, art. 7.2. 1-4 (L.O. 6/1981, 30.XII, BOE 11.I.82); art. 21 ly 2 Estatuto de Asturias (L.O. 7/1981, 30 XII BOE 11.I.82); art. 30 del Estatuto de Cantabria (L.O. 8/1981, 30 XII, BOE 11.I.82); art. 15 del Estatuto de la Rioja (L.O. 3/1982, 9.VI, BOE 19. IV BOE 19.IV); art. 19 del Estatuto de Murcia (L.O. 4/1982, 9.VI, BOE 19 VI); art. 42 del Estatuto de Valencia (L.O. 5/1982, 1.VII, BOE 10VII); art. 40. 1 y 2 del Estatuto de Castilla-La Mancha (L.O. 9/1982, 10.VIII, BOE 16 VIII); art. 38 del Estatuto de Canarias (L.O. 10/1982, 10.VIII, BOE 16 VIII); art. 70 del Estatuto de Navarra (L.O. 13/1982, 10.VIII, BOE 16 VIII); art. 14 del Estatuto de Extremadura (L.O/ 1/1983, 25 II, BOE 26 II); art. 17 del Estatuto de Baleares que aseñala un plazo de 60 días en vez de 30 (L.O. 2/1983, 25 II, BOE 26 II); art. 32. del Estatuto de Madrid (L.O 3/ 1983, 25 II, BOE 1 III); y art. 30 del Estatuto de Castilla-León (L.O. 4/1983, 25 II, BOE, 2 III).

Cfr. sobre este tema JIMENEZ BLANCO, A. "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación", pp. 276-294 (1985). MARTIN MATEO, R. "Manual de Derecho Autonómico", pp. 159-168 (1984). MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público", pp. 233-234 (1982).

Entendemos que el papel de las Cortes Generales en su intervención en los acuerdos y convenios es tan sólo verificar que no se vulnera el imperativo del art. 145.1 de la Constitución sin que pueda entrar en consideraciones sobre la oportunidad de su celebración; en todo caso, podría también impedir su efectividad cuando lo convenido sea manifiestamente contrario a la Constitución y a los Estatutos. De lo contrario se estaría sometiendo a las Comunidades Autónomas a controles genéricos e indeterminados contrarios al principio de autonomía.

Por el excesivo formalismo y recelo con que se contemplan estos acuerdos entre las Comunidades, no es previsible que vayan a abundar a corto plazo. Sería muy conveniente que el legislador estatal fomentase estas relaciones dentro de las definiciones de bases que vaya realizando, para conseguir una mayor adecuación de las actuaciones territoriales a un sistema de autonomía de ejecución, que vaya descargando a la Administración central de la carga de mantener raquíticos servicios desplazados compitiendo con las demás Administraciones. Sobre este punto tendremos ocasión de volver al tratar de la sanidad.

Además, los acuerdos para la gestión de servicios y los convenios de cooperación, se dan en los países con una mayor colaboración entre los poderes territoriales y que, a mi modo de ver, son un paso previo para la formali

zación de las relaciones cooperativas. Entre esas relaciones pueden señalarse: los acuerdos o acciones de coordinación (horizontal) no formales entre los órganos políticos regionales (reuniones de responsables políticos); y la cooperación legislativa como consecuencia de una intensa comunicación entre los órganos legislativos de las regiones. Junto a ellos, otros medios ya formalizados pueden ser: la participación en procedimientos administrativos, la constitución de órganos colegiados, la gestión consorcial con creación de un ente público, constitución de personas jurídicas privadas, etc.

Sobre las reuniones horizontales de responsables políticos, destaca MUNOZ MACHADO las ventajas que tienen para la defensa común de las responsabilidades comunes, frente a las injerencias del Estado Central. Pese a la amplitud de la cita consideramos conveniente recogerlas a continuación.

En primer lugar, señala el autor cómo se ha dado, en Alemania, mucha importancia a las Comisiones horizontales que coordinan la acción de los territorios autónomos sin la presencia de ministros o responsables del poder central. "Suele subrayarse la importancia de este tipo de organismos por su utilidad como instrumento de defensa frente a la injerencia cada día más notable de las autoridades del Bund. Con organismos de esta clase puede

evitarse que la apelación a las exigencias del interés general se use como pretexto para la absorción de unas responsabilidades exclusivas del poder central. Tales fórmulas de cooperación permiten la atención en común de asuntos de carácter supraregional" (121)

En otro lugar, refiere MUÑOZ MACHADO un ejemplo muy significativo. "La integración alemana en la Comunidad Europea ha dado lugar a un rico debate interno, que todavía se mantiene vivo (debate que, cara a nuestro próximo ingreso en la Comunidad, resulta enormemente enriquecedor) fundado, sobre todo, en la resistencia continua que los Länder han opuesto a la pérdida de competencias que deriva de dicha integración. Dado que ante la Comunidad el único sujeto responsable es la Federación y es la voz unitaria de ésta la que debe oírse en la Comunidad, es el Gobierno Federal el que ha asumido todas las tareas políticas en relación con aquella. Sin embargo, a pesar de que el Bundesrat cumple funciones importantísimas de información y control de la actividad gubernamental, los Länder han aspirado a más: quizás mejor que en ninguna otra ocasión, estas aspiraciones se manifestaron en una Conferencia celebrada en Múnich del 27 al 29 de octubre del 1976 por los Presidentes

(121) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público..." citado en nota (21), pp. 226-227 (1982).

de los Länder. Se acordó allí entre otras cosas, que "en los casos en que los órganos comunitarios adopten o preparen medidas que, en el interior del Estado entran según los Länder, dentro de la esfera de sus competencias exclusivas, el Gobierno deberá sostener el punto de vista de los Länder" (...). No han conseguido los Länder la realización efectiva de estas aspiraciones máximas, pero es realmente esclarecedor para lo que estamos estudiando el equilibrio que se ha logrado y la forma de obtenerlo. La Federación, en efecto, no puede arriesgarse a no atender ninguno de los aludidos requerimientos porque, en último término, son los Länder los encargados de llevar a la práctica la mayor parte de las decisiones comunitarias, tareas aplicativas que, obviamente, se desarrollarán de forma más rápida, eficaz y sin contestación, si los Länder participaban en alguna medida en la formación de las decisiones que se ven obligados a ejecutar. La solución, que es todo un ejemplo de pragmatismo, ha venido dado por una carta que el Canciller Federal dirigió en 1979 al Presidente de la Conferencia de Primeros Ministros de los Länder en la que se contraían los siguientes compromisos básicos: a) el Gobierno Federal se comprometía a informar a tiempo a los Länder sobre las materias discutidas en el seno de la Comunidad; b) los Länder podrían expresar sus puntos de vista, opiniones que

el Gobierno Federal esperaba que fueran unitarias e inspiradas en las exigencias de la política exterior y comunitaria, no haciendo primar sus intereses propios (es una apelación a la Bundestreue, a la fidelidad federal, a la adopción de actitudes que hicieran posible el funcionamiento del sistema y no supusieran su Obstaculación); c) el Gobierno federal se obligaba a buscar posiciones comunes con los Länder, especialmente en las materias que afecten de modo singular a los intereses de estos últimos, y d) cuando una norma en discusión en la Comunidad se refiere a una materia de la exclusiva competencia de los Länder, el Gobierno federal se obliga a nombrar en los comités consultivos comunitarios en los que se desarrollan las discusiones dos representantes de los Länder" (122)

Este tipo de soluciones cooperativas, son las que permiten el sostenimiento del equilibrio necesario entre la unidad y diversidad; permitiendo la incorporación de los poderes territoriales a las esferas de decisión de los órganos centrales. Se logra así una mayor solidaridad de todos ellos para la consecución de los intereses generales a la vez que se facilita la aproximación de la sociedad a los órganos de decisión.

(122) MUÑOZ MACHADO, S. "Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional". Documentación Administrativa, 200, 67-68 (1984)

Todo ello pasa por un incremento de las relaciones cooperativas horizontales tratando de superar la rigidez institucional por una práctica -que es acorde con los principios constitucionales- de mutua colaboración que, a la vez, suponga un adecuado contrapeso para la acción centralizadora del Gobierno. Se logra así "superar los inconvenientes derivados del límite territorial de las regiones; actuando como correctivo funcional a la rigidez de las estructuras territoriales e histórico-estatales con frecuencia poco adecuadas a las exigencias y problemas cotidianos (Volpe): la colaboración horizontal tiene su fundamento en la imposibilidad de una separación tajante de competencias, ya que los intereses nacionales y regionales no están rígidamente diseñados, sino que aparecen integrados en virtud de la misma dinámica de los hechos económicos, por lo que las autoridades de ambos niveles son, con frecuencia, contemporáneamente interesados en determinadas materias, si bien a diversos niveles y desde diversos ángulos" (123). Diversos niveles y ángulos que se han de integrar, todos ellos, en el Estado compuesto; que comprende a la vez, al Estado central (en sentido impropio) y a las Comunidades Autónomas (Estado de Autonomías). Diversidad que la Constitución ha articulado en su seno por entender que así se sirven mejor a los intereses generales.

(123) ESCUÍN PALOP, Vicente M. "Análisis de las soluciones italianas a los problemas del regionalismo cooperativo". Documentación Administrativa, 198, 30-31 (1983).

CAPITULO IV
PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

1. Una alternativa al centralismo.

En los apartados anteriores de éste Capítulo hemos ido estudiando las técnicas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: competencias normativas, ejecutivas y ,por último, las técnicas de articulación de la diversidad en la unidad del Estado Compuesto. Se ha insistido en la importancia de la cooperación de las diversas instancias y hemos comprobado la relatividad de las definiciones de los respectivos ámbitos en los que, sobre todo, rige el principio de cooperación y de coresponsabilidad; la discusión sobre ámbitos exclusivos de competencias quedaba bastante relativizada. Esta relatividad, hemos visto, no puede justificar el vaciamiento de las responsabilidades autonómicas sino que, más bien, supone una potenciación de los cometidos propios de los poderes territoriales que, así, se incorporan a las funciones propias del interés general; en cuya definición participan de modo pleno. Al tratar antes de la coordinación, se ha descubierto cómo esa actividad, en la que los poderes generales ostentan una cierta superioridad, está presidida por el principio fundamental de la participación. Sin la participación, no habría posibilidad algu-

na de coordinar. En defecto de esa co-ordinación que hemos llamado material, se hacía precisa una mayor limitación de los poderes regionales en beneficio de la unidad.

Todo esto, sin duda, configura un modelo de Estado sustancialmente distinto al centralizado. Sus consecuencias profundas se han de manifestar en la Administración, que es donde el centralismo se ha manifestado con mayor intensidad, como poder de dominación social. Sin una reforma administrativa acorde con el modelo de organización territorial, la autonomía queda desvirtuada y se convierte en un nuevo instrumento de dominación. Al acercar la Administración al ciudadano, si ésta no se configura como medio de socialización, de acercamiento a la sociedad, acaba convirtiéndose en un sistema de mayor opresión que el centralista. En definitiva, como veremos, la autonomía de las nacionalidades y regiones implica no sólo la participación de las Comunidades Autónomas en la consecución de los intereses generales, sino también y fundamentalmente, en que cada Comunidad se transforme en un cauce de participación social. De este modo se realiza esa integración de los individuos y de los grupos en la vida política, económica, cultural y social (1).

(1) Cfr. art. 9.2 de la Constitución española.

El Estado de las autonomías requiere una radical transformación administrativa. Responde a la exigencia de "adaptación de las instituciones a la realidad social" de modo que el máximo de eficacia se corresponda con una mayor democratización; entendida la democratización como "fidelidad a las instituciones sociales" (2). De aquí, que no baste, para esa mayor democratización, con una mera redistribución de aconetidos. Como destaca BERTI, los criterios centralistas y autonomistas como competencia exclusiva (autonomía exclusivista) "pertenecen a una misma lógica, que se sostiene a su vez en la uniformidad de las fuerzas políticas que actúan en el Estado y en las regiones, por lo que todo parece quedar reducido a una polémica sobre las esferas de influencia política dentro de un ámbito que para los partidos sigue siendo unitario" (3). Es este un riesgo que puede acabar desvirtuando todo el sistema que ha nacido como respuesta a un centralismo en crisis.

Con el nacimiento del Estado moderno, la Administración pública se configuró como ejecutiva de la ley. Los ciudadanos participaban en la "república" a través del ejercicio del derecho al voto mediante el cual elegían a sus representantes. Sin embargo, la Administración, co-

(2) BERTI, Giorgio. "Autonomías y transformaciones jurídicas". Documentación Administrativa, 192, 256 (1981).

(3) Idem. "Hacia la Administración Local!" Documentación Administrativa, 192, 214-215. (1981).

mo "órgano de ejecución", quedaba resguardada del control social. Eran los poderes legislativos quienes lo realizaban. Con los adelantos técnicos y la despreocupación progresiva de los individuos en la realización de los intereses generales, que no es sino la consecuencia del individualismo burgués que sustentaba el sistema, la Administración fue incrementando sus poderes y privando a las Corporaciones locales de sus responsabilidades. Esta acumulación de competencias, realizada sin ningún plan previsto, aumentó progresivamente la complicación de sus actuaciones; quedó sumida en un mayor aislamiento social, su función inicial de ejecución de la ley fue ampliándose a otros campos, su eficacia fue reduciéndose (4)

En este sistema, la ley quedó convertida, en un mero límite objetivo de un poder que permanece absoluto en la derivación e incluso en la posición de aquellos que lo ejercen" (5).

La Administración centra así su actividad en una especie de "racionalidad técnica", que "vincula medios y fines, acarreando un exceso de procedimientos para la obtención de propósitos más o menos sobreentendidos, y que, en la mayoría de los casos tratan de justificarse a sí mis-

(4) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol I, 29-74 (1982).

(5) BERTI, Giorgio. "Autonomía y transformaciones jurídicas". Documentación Administrativa, 192, 254 (1981).

mos". "Limitándonos a una probada forma de discurso positivo, dejamos de definir posibles sistemas de valores, relegando como consecuencia, posibles intereses sociales. En la actualidad dependemos, en gran medida, de sistemas que son contruidos de acuerdo con las posibilidades técnicas y los medios estratégicos de que se dispone para su obtención. De esta forma, perdemos un sentimiento de responsabilidad por los caminos que tomamos; nos centramos en la ejecución de empresas específicas, y dejamos de examinar consecuentemente las implicaciones morales de nuestras acciones. Esta forma de Gobierno, meramente vinculada a los problemas técnicos administrativamente solubles es, en un último nivel de análisis, una salida típica del ideal de servicio público perfectamente coherente con el modelo de moralidad democrática contemporánea. El único criterio que reconoce la razón subjetiva formal, instrumental, es el que el lenguaje del positivismo llama su valor operativo: su papel en la dominación del hombre y la naturaleza" (6).

La Constitución española ha surgido como alternativa al estatalismo centralista entendido como dominador de la sociedad, que se ha mostrado ineficaz para la realización del interés general. De sus principios informa-

(6) GARCIA MADARIA, J. M. "Administración y dominación". Documentación Administrativa, 189, 132-133 (1980).

dores se desprende un modelo de Estado radicalmente distinto del precedente. Por ello, entendemos, que su consolidación no se agota en una mera redistribución superficial de los poderes administrativos, sino que, como hemos dicho, impone una profunda democratización de la sociedad y de sus instituciones. De aquí el interés que tiene un estudio previo de esos principios para su aplicación, más adelante, a la organización de la sanidad en el Estado autonómico. Centraremos nuestro estudio en:

a) el principio de participación como criterio organizativo;

b) la administración central;

c) la administración autonómica;

d) la autonomía local.

2. La participación, principio informador de nuestro ordenamiento constitucional.

2.1. Su fundamento en el pluralismo.

En el artículo 1 de la Constitución se declara que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político". Como consecuencia de esos valores superiores y, fundamentalmente, del pluralismo político, se reconoce la "participación de los ciudadanos

en la vida política, económica, cultural y social" que, más adelante se concreta en el reconocimiento de la "participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (7). Se establece de este modo un criterio de corrección al sistema representativo que sigue sustentando nuestra organización política. El concepto de participación se ve ampliado con la forma directa que habrá de contemplar el legislador ordinario para la incorporación de los ciudadanos y grupos a la consecución de los intereses generales. No se reduce, por tanto, según se desprende de la Constitución, esa actividad a la defensa de los intereses particulares sino que se extiende a la consecución del bien común de la sociedad. El Estado global, por ello, aparece como promotor de ese objetivo, no como titular de un monopolio. Este es el sentido del artículo 9.2 que señala:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y

(7) Arts. 1.1, 9.2 y 23.1 de la Constitución. Cfr. STC 18/1984, 7 de febrero (BOE 9.III) y STC 23/1984, 20 de febrero (BOE 9.III) citadas en nota (92). BAENA DEL ALCAZAR señala: "El pluralismo político y social lleva como necesaria consecuencia la participación de los ciudadanos (el autor cita a Sánchez Morán) que puede manifestarse de modo directo, pero más normalmente supondrá la actuación a través de organizaciones que atienden a necesidades sociales. Por tanto que no se trata sólo de que el an

efectivas, remover los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

La participación directa a que nos estamos refiriendo, tiene su fundamento en el "valor superior" del pluralismo político que no se agota con la representación parlamentaria siempre más estrecha y limitada que el pluralismo social allí representado. Es necesario, además, acoger el dinamismo social en el seno de la Administración para que ésta esté democráticamente legitimada. Pues aun que "la Administración no debería hacer más que verificar particularmente aquello que ha sido decidido con voluntad general", esto dura muy poco; "ya que la Administración se encuentra enseguida frente a una sociedad más compleja y pluralista que la que correspondería a la institución originaria, una sociedad a la que los actos del Parlamento no consiguen no sólo equilibrar, sino que tampoco representa válidamente. En este momento las dos constituciones se alejan entre ellas todavía más y el poder administrativo se justifica todavía más en sí mismo, se autolegitima, se distancia de la sociedad en la misma

El antiguo Estado se ha escindido en organizaciones que se articulan de modo distinto, sino además de que la barrera entre organizaciones públicas y privadas se ha convertido en algo muy tenue". BAENA DEL ALCAZAR, M. "Organización Administrativa", pag. 51 (1984).

medida en que se sobrepone a ésta. Estos impulsos corporativos de los detentores (sic) efectivos del poder económico actúan entonces siempre más desde cerca, y siempre más libremente" (8).

Por ello, no es conforme con los criterios constitucionales el mantener que la "Administración democrática es, simplemente, aquella que ejecuta una legislación democrática y es dirigida por un Gobierno democrático" (9). Aparte de los efectos de disgregación social que este sistema produce, nuestra ley fundamental sostiene de modo explícito una mayor legitimación democrática de las instituciones, que encuentran el título para su actividad en el servicio al interés general de la sociedad sobre la que la Administración se asienta; no puede ser, en cambio, instrumento de dominación social.

A nuestro juicio, es ésta la raíz profunda del Estado de las Autonomías que exige, necesariamente, para que se consolide, una democratización profunda que alcance también a las instancias administrativas; para lograr así el necesario equilibrio entre instituciones y sociedad. "La autonomía quiere ser, por consiguiente,

(8) BERTI, Giorgio. "Autonomía y transformaciones jurídicas". Documentación Administrativa, 192, 254(1981).

(9) MARTIN RETORTILLO, S. "Perspectivas de Administración Pública". En "España: un presente para un futuro", vol. II, p.228 (1984).

la denominación de la democracia sustancial, reflejada en las instituciones y, no sólo por este motivo, en el sistema de la libertad. Por ello la declaración de autonomía se encuentra inscrita entre los principios fundamentales de la Constitución formal" (10).

Otras disposiciones constitucionales prevén formas de participación directa que han de ser interpretadas de conformidad con los criterios sentados en los artículos 1.1, 9.2, y 23.1 de la Constitución, que delimitan el marco en que se va a desarrollar, y señala un objetivo, que el legislador estatal o comunitario han de perseguir. Además de la previsión del artículo 87.3 sobre la iniciativa legislativa popular, cabe destacar:

1. Dentro de los principios de la Administración pública, el artículo 105 señala diversos supuestos que la ley habrá de regular:

a) "La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones reconocidas por la ley, en el proceso de elaboración de las disposiciones que les afecten".

b) "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos..."

(10) En relación a Italia, BERTI, Giorgio. "Autonomías y transformaciones jurídicas". Documentación Administrativa, 192, 249-251 (1981).

c) "El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia al interesado".

Estas declaraciones, en sí mismas consideradas, señalan unos mínimos que no innovan la tradicional concepción administrativa, tan sólo añaden tímidos correctivos. Pero no agotan la intervención de los ciudadanos en la actividad administrativa que impone una participación en la gestión de los intereses públicos (art. 23.1 en relación con el 9.2), no sólo cuando esa actuación les afecte.

2. El artículo 129 establece, también, la "participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general" (11).

3. Dentro de la planificación de la actividad económica se contempla la participación, en la elaboración de los planes, de las Comunidades Autónomas, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas; señala ALZAGA, al comentar el artículo 131.2, cómo se establece en él una planificación democrática

(11) También los Estatutos de Autonomía que se aprobaron por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución contienen idéntica previsión: se ajustarán, en el ejercicio de las competencias asumidas en materia de Sanidad y Seguridad Social, a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca (Estatuto de Andalucía, art. 20.5, entre otros)

tica; democracia en orden a los medios (participación) y democracia en orden al fin (orientación de la producción con vistas a satisfacer las necesidades previstas por las Comunidades Autónomas) (12).

2.2. Legalidad y participación.

La participación en la actividad Administrativa para una mayor legitimación democrática de las instituciones que rompa "el riesgo que el gobierno por burócratas siempre supone", y reconstruya la "identidad entre gobernantes y gobernados, que es el gran dogma democrático y social contemporáneo" (13), no desdibuja la representatividad política, ni excluye a la ley, título legitimador y último, sobre la que se sustenta la Administración. Tan sólo intensifica las relaciones Estado-Sociedad fomentando la intercomunicación, favoreciendo la corresponsabilidad, pero en el marco definido por la Constitución y las leyes. Este es el motivo por el que el artículo 9, en su apartado primero, antes de tratar de la participación se establece que: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

(12) Cfr. ALZAGA, O. "La Constitución española de 1978. (Comentario sistemático)", pag. 733 (1978).

(13) GARCIA DE ENTERRIA, E y T-R FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo", vol II, p. 27 (1982).

En este sentido señala GARCIA DE ENTERRIA cómo la doctrina alemana ha observado que "la participación ciudadana en las funciones administrativas no tiene una función legitimadora del señorío, en sentido jurídico, o de apropiación o dominación soberana; pretende sólo servir de cauce a la expresión de las demandas sociales y, eventualmente, a fenómenos limitados de autoadministración. Por eso, la Administración "participada" sigue siendo una organización subalterna, cuya fuente de legitimación continua estando en la ley (...), íntegramente sometida al orden jurídico que en la ley tiene su expresión más alta y su fundamento. No podría por ello legitimarse una decisión ciudadana, aún unánime, como prevalente a la ley general. Todos los supuestos de participación ciudadana en las funciones administrativas se expresan dentro de "subsistemas" en el seno de la comunidad política (SCHMITT-GLAESER); pueden incluso, en el caso más intenso de participación que es el de las corporaciones, llegar a formar ordenamientos sectoriales propios, pero siempre, y en todo caso, tales ordenamientos se articulan dentro de espacios delimitados que el ordenamiento general ha construido y reservado sobre el fundamento, pues, de este ordenamiento general, como autonomías funcionales, en modo alguno como alternativas o

derogaciones de dicho ordenamiento general" (14).

2.3. La participación como principio organizativo.

De lo que acabamos de ver se desprende la verdadera función de las técnicas participativas: sometimiento al ordenamiento jurídico y previsión de amplios márgenes de autonomía. Aquí se encuentra el verdadero fundamento del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como hemos visto, la Constitución, los Estatutos y la legislación estatal forman ese marco dentro del cual los poderes regionales organizan sus propios subsistemas. En esta técnica, participativa, los principios de cooperación y de corresponsabilidad de las dos instancias tienen especial relevancia: tanto en la definición como en la gestión de los intereses generales. Pero la dinámica participativa no termina aquí, sino que ha de profundizar más, hasta llegar a los niveles más inferiores: Corporaciones locales, ciudadanos y grupos. Por esta razón entendemos que la participación, en un sentido amplísimo, es un principio informador de nuestro ordenamiento jurídico que ha de regir toda la actuación pública. Así como el poder general ha de autocontrolarse para promover y fomentar los ámbitos respectivos, las Co

(14) GARCIA DE ENTERRIA, E. T.-R. FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo", vol II, 78 (1982).

munidades Autónomas no podrán justificarse socialmente si no responden a las demandas sociales a las que han de permanecer abiertas (15).

Estos criterios exigidos en nuestra organización territorial señalan una meta a alcanzar. Todavía perduran hábitos uniformistas que parecen haber contraído también las actuales administraciones autonómicas. Como en tiempos pasados, la descentralización y desconcentración tienden a resolverse en los diferentes te-

(15) En este sentido, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 19 de mayo de 1981 declara: "Más severas y decididas deben ser las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas. La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades Autónomas -el Informe se emitió cuando sólo se habían aprobado los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia- soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional. Y éste es, justamente, el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias de la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos centrales de cada Comunidad Autónoma (...) una solución organizativa de este tipo es, desde luego, contraria a los principios constitucionales que impone la descentralización administrativa (art. 103), pero también violenta los propios fundamentos de la reforma que se avecina, que debe pretender, como se ha dicho, un fortalecimiento y clasificación de los servicios administrativos además de una recuperación del ciudadano al que la Administración debe volver la mirada ofreciéndole participación y "por ello, proximidad". Páginas 25-26 de la Edición del Informe por el Centro de Estudios Constitucionales.

territorios mediante la creación de organismos autónomos. Como veremos, esto se ha generalizado en materia sanitaria, tal vez por las dificultades que existen para deslindarla de la Seguridad Social. Sin embargo, y aunque es una de las opciones con las que cuentan las Comunidades Autónomas, esta técnica es la menos respetuosa con la autonomía de las Corporaciones Locales. Históricamente se ha comportado como la más enemiga de la efectiva descentralización y su representatividad social acaba fracasando (16).

También el Estado ha utilizado este procedimiento en la Ley de Aguas. En esta ocasión se alegaron razones coordinadoras. En el fondo, a mi modo de ver, subyace un profundo recelo a las autonomías y permanece un estatismo de nuevo cuño que revela la falta de convicciones profundas en el nuevo modelo constitucional. Siguen predominando las indicaciones uniformistas que imponen las fuerzas políticas en el Estado y en las regiones "por lo que todo parece quedar reducido a una polémica sobre las esferas de influencia política dentro de un ámbito que

(16) Cfr. MUÑOZ FACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol I, pag. 68 (1982). —

para los partidos sigue siendo unitario" (17).

La lucha que se mantiene, responde a esa mentalidad "Esta visión reductora comporta un estancamiento ulterior de todos los efectos negativos de la organización centralista, dado que la competencia exclusiva no es, de por sí, negación misma de la relación jerárquica" (18).

"El discurso sobre la autonomía debe, por tanto, mantenerse alejado de los equívocos, de la ambigüedad, del autoritarismo formal, de la neutralidad instrumental que ha caracterizado a la Administración estatal. Paralelamente, sin embargo, debe ser puesto en claro que la propia autonomía, al tiempo que postula una ramificación de las instituciones en correspondencia con las agregaciones territoriales de intereses sociales, necesita una total reorganización de las estructuras y funciones públicas, una renovación profunda de las relaciones entre estas, y podríamos decir, un vuelco en la perspectiva desde la cual se ha visto al Estado tradicional. Está claro que, con esto, se renacha el valor histórico de la autonomía y el intento de totalidad de la instancia de renovación que éste

(17) BERTI, Giorgio. "Hacia la Administración local". Documentación Administrativa, 192, 214-215 (1981). El autor se refiere a Italia, donde la Democracia Cristiana es el partido mayoritario en el Estado y en las regiones; con algunos matices la situación en nuestro país es análoga. Sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley de Aguas puede verse el Debate en la Comisión de Autonomías y organización y Administración Territorial del Senado celebrado con el Ministro de Administración Territorial el 14 de noviembre de 1985. Diario de Sesiones del Senado. Comisiones, nº 81/1985, pp. 10, 20, 23.

representa, debiéndose superar la visión reductora e interna del Estado centralizado ..." (19).

Este cambio de perspectiva nos la presenta, como veremos, la autonomía local y su potenciación como Administración pública, sin dejar de ser Corporativa; este cambio se vería favorecido si, como prevé la ley del Proceso Autonómico, se encomienda a las Diputaciones (y Ayuntamientos) la gestión ordinaria de los servicios y se ponen en práctica las delegaciones y transferencias a favor de las Corporaciones locales

3. El modelo organizativo de la Administración Central.

3.1 Los principios derivados del federalismo de ejecución.

Al estudiar la atribución de competencias de ejecución de las leyes estatales nos referimos al "federalismo de ejecución", que empleaba técnicas análogas a las que parecen desprenderse de la Constitución, al menos en su opción más generosa con la autonomía. La principal consecuencia, en lo que ahora nos interesa, era la del carácter excepcional con que se contemplaba en él las re

(18) BERTI, Giorgio. "Autonomías y transformaciones jurídicas". Documentación Administrativa, 192, 260-261 (1981)

(19) Ibid.

servas, a favor del Estado, de funciones ejecutivas. Se configuraba así un modelo de "autonomía de ejecución" que facilitaba una mayor participación de los poderes autonómicos en la consecución de los intereses generales; al interiorizar en sus Administraciones las demandas sociales, se adecuaban mejor a las peculiares necesidades de cada territorio. La comunicación con las instancias generales fomentaba una actividad normativa más realista y acorde con esos requerimientos sociales. Esta distribución de cometidos permitía al Estado, con una perspectiva más amplia, coordinar, promover la actuación de las Administraciones, asesorarlas y, sobre todo programar los objetivos de acuerdo con las previsiones de las Comunidades Autónomas; pues aquel quedaba libre de la carga, e irracionalidad, que supone el mantenimiento de una compleja Administración periférica compitiendo con la de las Comunidades Autónomas.

Como vimos, la normalidad con que la Constitución hace uso de esta técnica permite deducir su voluntad de conformar un Estado autonómico en el que, cuando reserva a los poderes centrales la integridad de las Competencias normativas, se confía a la Administración territorial el ejercicio de las funciones ejecutivas. Así como cuando las Comunidades Autónomas han asumido funciones de desarrollo legislativo, caben eventuales reservas de

algunas competencias ejecutivas, cuando se establece el reparto legislación-ejecución esas eventuales reservas sólo pueden producirse por motivos muy excepcionales, basados en cualificadas razones de interés público. Es decir, tan sólo cuando esa excepcional uniformidad sea la única opción posible para garantizar los intereses generales. Y aún en esos casos, las reservas quedarán reducidas al mínimo indispensable.

Ese modelo tendencial sugerido en la Constitución, que prevé, con carácter general, la atribución de competencias ejecutivas a los poderes territoriales, es uno de esos cambios radicales que la autonomía ha venido a introducir en nuestro sistema. Alternativa no exigida expresamente, pero necesaria para la consolidación del sistema.

3.2. Cometidos de la Administración Central.

Este principio de separación de cometidos, por el cual se confía a los poderes territoriales las responsabilidades ejecutivas ha de ser aplicado de modo gradual tanto en aquellos casos en que el Estado tiene originalmente confiadas facultades de gestión, como en aquellos otros en que tales cometidos se le atribuyen como residuales. Como veíamos, las técnicas de corrección del principio de territorialidad, las delegaciones y transferencias previstas en el artículo 150 de la Cons-

titución, así como la interpretación restrictiva de cláusulas de reserva incluidas en los Estatutos, son instrumentos adecuados para proceder a esa reestructuración administrativa. Asimismo, es preciso, pasados los cinco años previstos en los Estatutos de Autonomía gradual, ir transfiriendo —en condiciones análogas a las existentes en las Autonomías de "primer grado"— todas las competencias ejecutivas que el Estado retiene aún en sus manos. Sin esa racionalización difícilmente se podrán cumplir otras altas misiones que se le confían al Estado, o éstas quedarán rebajadas a ámbitos que no son propios del poder general; además, producirían interferencias innecesarias y serían fuente de continuos conflictos, lo que es contrario a los principios constitucionales de : autonomía, cooperación—coordinación, eficacia, desconcentración además del de economía del gasto público.

Para llevar a cabo la reordenación de la Administración del Estado es preciso proceder a una redefinición de funciones y procurar una mayor coordinación interna, antes que pretender la coordinación externa o global; esto implica operar en los siguientes frentes:

a) "Depuración racional de los esquemas organizativos." Si la ordenación competencial es siempre difícil de imponer, todavía lo es más la reordenación orgánica. Hay

que hacer una gran poda en nuestro aparato administrativo"
 Es preciso frenar el irreprimible afán expansionista de la Administración central, que, "en estos momentos nos si tua frente al hecho paradójico del aumento del aparato de la Administración del Estado, aumento también de centros públicos, no obstante la reducción, la importante reducción de competencias que como consecuencia del ordenamiento autonómico sufre la Administración del Estado" (20). Es preciso, por tanto, concretar las funciones, limitar los objetivos, reducir los órganos pues como señala MARTÍN RETORTILLO, "un Gobierno omnipotente es siempre un Gobierno impotente" (21). Nuestra pasada experiencia así nos lo demuestra.

b) Desconcentración. "Basta acercarse al funcionamiento de nuestra Administración para que cause auténtica sorpresa el grado de concentración que presentan los poderes de decisión, que operan siempre en la cumbre de la esfera administrativa" (22). La desconcentración impone: que las decisiones han de tomarse en el escalón inferior siempre que sea posible y, en segundo lugar, desplazamiento de esos poderes de decisión del centro a la perife

(20) MARTÍN RETORTILLO, S. "Perspectivas de Administración Pública". En "España, un presente para un futuro", Vol II p. 239-244 (1984).

(21) Ibid.

(22) Ibid.

ria. La desconcentración -que es un imperativo constitucional- de las funciones del Estado facilitará el segundo paso: la transferencia o delegación, según los casos, de esas funciones a la Administración local o autónoma. La técnica de la Administración indirecta querida por el legislador para las Comunidades Autónomas es igualmente necesaria, o al menos conveniente, para el poder central, si es que esta fórmula organizativa se ha adoptado, como parece, en virtud de profundas convicciones autonomistas. El sistema de Administración indirecta, se ha generalizado en la Ley de Bases de Régimen Local dejando abierta esa posibilidad tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas. Sería deseable una mayor autonomía, que facilite la atención de las demandas sociales y la participación ciudadana:

"La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana" (23)

c) "Nuevo sentido del quehacer de la Administración" (24).

(23) Art. 27. 1 de la Ley 7/1985, 2.IV (BOE.3.IV), de Bases del Régimen Local.

(24) MARTÍN RETORTILLO, S. Loc. cit. en nota (20) pp.239,ss

Una vez reorganizada la Administración estatal, desprendida ya de competencias que no le son propias y fijadas las contadas reservas ejecutivas que ejercerá directamente, podrá centrarse en el cumplimiento de las funciones que le son propias, responsabilidades indeclinables, imprescindibles para la consolidación del sistema. Estas principales funciones son:

1) el ejercicio de la alta inspección en el sentido ya visto;

2) la coordinación general y, dentro de ella, la planificación y programación económica y sectorial en los términos que exige la Constitución y los Estatutos de Autonomía;

3) la definición de las normas que han de ser aplicadas de modo uniforme en todo el territorio nacional que, sin duda, recogerán las aspiraciones y necesidades de las Comunidades Autónomas, que pueden participar en su elaboración;

4) la promoción, asesoramiento a las Comunidades Autónomas;

5) la garantía de los servicios mínimos comunes para todo el territorio nacional.

Esta necesidad de reorganizar la Administración Central, se ha manifestado en la Ley del Proceso Autonómico, en los artículos 22 y 23. Estas disposiciones no

fueron cuestionadas en el recurso contra el Proyecto de LOAPA (arts. 29 y 30) (25). El artículo 22.1 establece que "se reestructurará la Administración del Estado, observando en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público"; cada seis meses" el Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados (sic) de las medidas de reforma que hayan adoptado en el período inmediatamente anterior para acomodar la estructura, de los servicios de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes, a las exigencias del proceso autonómico."(26). Entre las medidas, un tanto genéricas, del artículo siguiente, destaca la de la "reconversión de las estructuras de gestión que resulten innecesarias en los servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación que resulten imprescindibles" (27).

Sin embargo, no es posible efectuar esa reestructuración según los patrones antes sugeridos, sin agotar previamente los trasposos de servicios y las transferencias contempladas en los Estatutos de autonomía gradual, y las que exija la necesidad de homogeneizar los techos

(25) Cfr. STC 76/1983, 5.VII (BOE 18.VIII) en los RPI nº 311, 312, 314, 315, 316 /1982 contra el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, principalmente los F.J. 17-21.

(26) Art. 22.2 de la Ley 12/1983, 14.X (BOE15X) del Proceso Autonómico.

(27) Art. 23 b) de la Ley del Proceso Autonómico.

competenciales de las Comunidades. Este proceso está resultando harto dificultoso y el Estado sigue reservándose funciones que no le corresponden por lo que, si no se produce un cambio significativo, la situación presente, de duplicidad de servicios, innecesarias interferencias, desorganización administrativa, etc, se mantendrá así indefinidamente, poniendo en peligro la consolidación del sistema.

3.3. La incidencia de los traspasos de servicios en el modelo administrativo.

3.3.1. La técnica del traspaso de servicios; naturaleza.

Las Comunidades Autónomas asumen la plenitud del ejercicio de sus competencias con la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía, que son su "norma institucional básica", y a los que el Estado "reconocerá y amparará como parte de su ordenamiento jurídico" (28). Los Estatutos son el título originario por el que las autonomías asumen competencias, sin que sea preciso ningún acto posterior por parte del poder central para su perfeccionamiento. En virtud de la redistribución de cometidos que, por la autoridad de la Ley, se produce, se impone a la Administración central la obligación de traspasar los

(28) Art. 147 de la Constitución.

medios necesarios para el ejercicio de los servicios inherentes a cada competencia, y que hasta entonces -hasta que entró en vigor el Estatuto- eran de titularidad estatal. Nuestra ley fundamental establece, a este respecto, que los Estatutos deberán contener "las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas" (29). Todos los Estatutos han previsto un mismo sistema de traspasos, que se verificarán mediante acuerdos de Comisiones Mixtas paritarias formadas por representantes del Estado y de la Comunidad correspondiente. Los acuerdos se aprueban por el Gobierno y se promulgan por Real Decreto, que se publicará simultáneamente en el BOE y en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (30).

(29) Art. 147.1.d) de la Constitución.

(30) Cfr. las disposiciones transitorias en los ss. Estatutos de Autonomía: 2ª del Estatuto del País Vasco (L.O. 3/1979, 18.XII; BOE 22.XII); 6ª del de Cataluña (L.O. 4/1979, 18.XII; BOE 22.XII); 4ª del de Galicia (L.O. 1/1981, 6.IV; BOE 28.IV); 2ª del de Andalucía (L.O. 6/1981, 30.XII; BOE 11.I.82). A partir del de Asturias (disp. trans. 4ª, L.O. 7/1981, 30.XII; BOE 11.I.82) se utiliza el término más propio de "traspaso de servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a...", en lugar de referirse a "transferencia de competencias"; en este mismo sentido las disposiciones transitorias ss: 8ª del de la Rioja (L.O. 3/1982, 9.VI; BOE 19.VI); 5ª del de Murcia (L.O. 4/1982, 9.VI; BOE 19.VI); 3ª del de Extremadura (L.O. 1/1983, 25.II; BOE 26.II); 4ª del de Baleares (L.O. 2/1983, 25.II; BOE 1.III); 2ª del de Madrid (L.O. 3/1983, 25.II; BOE 1.III); 3ª del de Castilla-León (L.O. 4/1983, 25.II; BOE 2.III)

El Tribunal Constitucional en la Sentencia sobre el proyecto de LOAPA hizo las siguientes matizaciones que revelan la verdadera naturaleza de los traspasos:

1ª "El traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el "bloque de la constitucionalidad como un proceso uniforme, sino, más bien, como el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habrían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos(...)".

(sigue de la página anterior). Continúan hablando de transferencia las disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía ss: 4ª del de Valencia (L.O. 5/1982, 1 VII; BOE 10.VII); 7ª del de Cantabria (L.O. 8/1981, 30. XII; BOE 11.I.82); 6ª del de Aragón (L.O. 8/1982, 10 VIII; BOE 16.VIII); 5ª del de Castilla-La Mancha (L.O. 9/1982, 10.VIII; BOE 16.VIII) y la disposición transitoria 4ª del de Canarias (L.O. 10/1982, 10.VIII; BOE 16.VIII). El de Navarra se refiere a transferencias de servicios y no prevé la existencia de una Comisión Mixta (Disp. Trans. 4ª L.O. 13/1982, 10 VIII; BOE 16 VIII).

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981, aconsejaba que los Estatutos que se aprobaran a partir del informe deberían permitir la sustitución del sistema de Comisiones Mixtas por el de Comisiones sectoriales o, cuando menos, que los acuerdos de "transferencia" se preparen por éstas y se notifiquen por aquéllas (cfr. pag. 104 de la Edición del Centro de Estudios Constitucionales). Los Estatutos han optado por mantener las Comisiones Mixtas y en algunos se incluye la última previsión de que los acuerdos sean preparados por Comisiones sectoriales de ámbitos nacional agrupadas por materias: Cfr. Estatutos de Autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.

23 "Los acuerdos de las Comisiones Mixtas de composición paritaria afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el art. 147.2 de la Constitución. Por ello, aún cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, no cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos, el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa" (31).

Más adelante, el Tribunal señala cómo los Decretos de Transferencia no tienen función delimitadora del ámbito competencial; pues "en ningún caso podrían prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias". Este criterio ha sido mantenido en numerosas sentencias en las que, a la vez que destaca la primacía de la Constitución y Estatutos, les reconoce -dentro de ese marco- una cierta función interpretativa (32).

3.3.2. Las disfunciones en el sistema de traspasos.

En mayo de 1981, el Informe de la Comisión de Exper

(31) STC 76/1983, citada en nota (25), F.J.28.

(32) Ibid. F.J. 32.

tos sobre Autonomías (33), llamó la atención sobre el desorden con que se estaban produciendo los trasposos y cómo su realización había de estar presidida por un modelo previo de Administración central. Esta reforma Administrativa era imposible llevarla a cabo sin "una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación y sin una visión precisa del conjunto y sin una previsión exacta de las metas". "Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios—léase trasposos—dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias; los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización estatal se resisten a la operación y logran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias —léase trasposos— son distintos; la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llega a hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguri

(33) Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid .981.

dad jurídica es notoria, etc." (34).

Señala también el Informe, al proponer las medidas concretas, las distorsiones que estaban produciéndose con los traspasos parciales; resalta que en "las transferencias operadas -léase traspasos- hasta ahora se han tenido en cuenta casi exclusivamente los órganos de gestión periférica en los servicios traspasados, no considerando los órganos centrales en los que aquellas se apoyan y por los que son dirigidos " (35). Con ello las Comunidades Autónomas se han visto forzadas a asumir unos patrones organizativos ajenos a sus necesidades y ha imposibilitado su transferencia o delegación en las Corporaciones locales.

Los objetivos que se sugerían en el citado Informe eran:

a) "evitar que las Comunidades Autónomas tengan que soportar el lastre, las distorsiones y la carga de irracionalidad de la actual organización de los servicios en la Administración del Estado, evitando que las transferencias se refieran a competencias específicas de un Ministerio concreto".

(34) Ibid, pp. 29-30. A continuación añade el Informe:

"Las transferencias de servicios en favor de las Comunidades Autónomas, que son la piedra de toque tanto de la construcción de la autonomía como de la reforma de la Administración del Estado, deben programarse y dirigirse con todo rigor. Por otra parte, los ciudadanos como destinatarios de los servicios, tienen derecho a que el proceso culmine sin que se interrumpa ni degrade la prestación de los mismos".

(35) Ibid. pag. 32

b) procurar que los trasposos comprendan bloques materiales completos, que tengan sustantividad y organicidad suficiente como para permitir una organización y gestión eficaz de los servicios correspondientes"(36).

c)"... compromiso formal de poner a disposición de las Comunidades Autónomas todos los servicios que sus competencias reclaman en el transcurso de cinco años que la Constitución impone con carácter general" (37).

Años más tarde, después de los pactos autonómicos, MUNOZ MACHADO refleja la permanencia de esos mismos defectos que han incrementado los problemas ya existentes para la consolidación del Estado de las autonomías. Destaca los siguientes:

1. Los Reales Decretos de trasposos de servicios contienen interpretaciones de la Constitución y los Estatutos que "son decisivos para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer efectivamente sus competencias, que normalmente están en suspenso hasta que el Real Decreto correspondiente se apruebe. Por tanto, una interpretación restrictiva de los Estatutos condiciona y limita la efectividad de su contenido cuya puesta en práctica requiere un esfuerzo negociador completamente ajeno a la mecánica constitucional". Estas interpretaciones restric

(36) Ibid. pag. 75.

(37) Ibid. pag. 31.

tivas, en las que priman "los criterios de oportunidad política" y no los "criterios jurídicos," han incidido en el "volumen de bienes, servicios y medios traspasados, por lo que han condicionado la puesta en marcha de las Administraciones autónomas y las han sometido a un régimen de escasez que en ocasiones llega a ser notable".

2. "No es extraño que algunos Reales Decretos de transferencias hayan intentado introducir variaciones en el régimen estatutario de las competencias. Por ejemplo, durante algún tiempo se generalizó la práctica de introducir en las normas referidas una cláusula (por ejemplo, ap. C, b) del R.D. 4165/1982, 29.XII) según la cual se declaraba que pertenecía al Estado cualquier competencia no traspasada".

3. Pese al criterio de la Comisión de Expertos y al mantenimiento de los Pactos Autonómicos de 1981, de que cada traspaso comprendiera "bloques orgánicos de materias", "la práctica ha seguido el camino de las transferencias singulares relativas a competencias muy concretas, lo que ha impedido a las Comunidades Autónomas sustituir de modo general al Estado en la prestación de los servicios y también organizar de forma definitiva los suyos propios...".

4. Tampoco se han traspasado, a las Comunidades Autónomas "servicios completos y en pleno rendimiento, sino

que el Estado ha retenido una parte de esa misma organización que ha tenido que ser sometida a un difícil reparto; o con más frecuencia, se han cedido servicios decapitados, al trasladar a las Comunidades Autónomas las estructuras periféricas de la Administración estatal encargadas de la pura gestión sin acompañarlas del personal y los servicios encargados de elaborar las decisiones."

5. Los trasposos de competencias han dificultado la redistribución interna y los poderes territoriales "han reproducido miméticamente....el esquema estructural de la Administración Central del Estado y han recibido también, sin depurarlas, muchas de las inconsecuencias organizativas que han tardado años en la Administración estatal" (38).

Pese a la declaración de intenciones del proyecto de LOAPA, que en su artículo 23 establecía que las transferencias de servicios tendrían por objeto "bloques materiales y orgánicos completos" que deberían prever los medios personales, financieros y materiales para su normal funcionamiento"; la situación no ha variado sustancialmente, al no haberse producido esa renovación profunda que exige la Constitución. En algunos aspectos parece ha-

(38) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas" vol II, 85-87, (1984).

berse agravado la situación; la primacía de los criterios de partido no ha sido superada y la tendencia estatista va en aumento. Esto puede explicar el ritmo desigual con que van produciéndose los trasposos según el territorio de que se trate, según criterios de mayor o menor afinidad política. La situación transitoria se alarga excesivamente. Sin embargo, junto a tantos factores negativos, cabe exponer algunos que favorecerán una progresiva consolidación de las autonomías y una correlativa reforma de la Administración Central:

a) la jurisprudencia constitucional es uno de los elementos que más está contribuyendo a la definitiva instauración del sistema;

b) una vez que los trasposos se vayan concluyendo, los criterios restrictivos que se recogen en los Reales Decretos, se irán relativizando; así ha ocurrido en algunas materias, entre ellas -como veremos- en la sanitaria (39);

c) la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local facilitará también la consecución del nuevo modelo;

d) el ingreso en el Mercado Común, al ampliar la perspectiva nacional será un factor de superación del estado actual; la necesidad de contar con más Administra-

(39) Según el Informe que el Ministro de Administración Territorial presentó a la Comisión del Senado de Autonomías y Organización y Administración territorial, el 14 de noviembre de 1985, en esa fecha se habían concluido los trasposos de funciones y servicios en 13 de las 17 Comunidades Autónomas; las comunidades históricas -prime

ciones más eficaces para la ejecución de las políticas de la CEE. forzará la reforma administrativa. .

3.4. La Administración periférica.

3.4.1. Las previsiones constitucionales.

1. El artículo 154 instituye la figura del Delegado del Gobierno que "dirigirá la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará cuando proceda". La creación de este órgano gubernativo y su ubicación en el nivel regional ha sido una cuestión muy debatida y no se alcanza a comprender qué funciones podrá realizar dentro de una Administración periférica adecuada al nuevo sistema (40). MUÑOZ MACHADO señala que "se adecúa mal a los nuevos principios de relación Estado-Comunidades Autónomas; si se añade a esto que los órganos periféricos que deben subsistir entre nosotros serán tan especializados -correos, aduanas,

ras que se constituyeron- del País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, y en Navarra están pendientes. Llama la atención la ausencia de Andalucía (Comunidad histórica) en todo el debate: ni el Ministro ni los senadores de la Comisión se refieren a ella en ningún momento. Cfr. Diario de Sesiones del Senado. Comisiones, nº 81/1985.

(40) Sobre el Delegado del Gobierno, además de las obras citadas en la nota (47) del capítulo anterior, puede verse: ALZAGA, O. "La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)", págs 888 (1978), que se pronuncia a favor de esta institución y confía que esta solución sea más fructífera que la adoptada en la II República. ENTRENA CUESTA, R "Curso de Derecho Administrativo" vol I-2, 115 120 (1983). MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas". vol II, 165-177. (1984). -

transportes, etc.- y que es ocioso pretender que un órgano gubernativo pueda dirigir la actividad de los mismos... En fin, las condiciones no son distintas si el problema se considera desde la óptica de la implantación territorial de los servicios periféricos subsistentes, que operarán, por lo normal, en demarcaciones diferentes de la regional" (41).

Por ley de 1983 (42) se ha regulado la figura del Delegado del Gobierno, después de dos normas anteriores ahora derogadas. La exposición de motivos es bastante expresiva de las dificultades que plantea esta previsión constitucional:

"La Ley está inspirada en el criterio de no crear un "escalón" en la pirámide organizativa de la Administración del Estado, eludiendo, por tanto, cualquier regulación que, pormenorizada, pudiera ir en detrimento de la necesaria agilidad y eficacia en la tarea de coordinación en que, en definitiva, se concreta la función del Delegado: coordinación tanto de la Administración del Estado cuanto de ésta con la de la Comunidad Autónoma en los casos necesarios".

(41) MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público...", citado en nota anterior, pp. 168-169

(42) Ley 17/1983, 16 XI (BOE, 26 XI) que regula la figura del Delegado del Gobierno, que deroga su anterior regulación por R.D. 2338/1980, 10X y R.D. 739/1981, 24.IV.

Se le confieren funciones de dirección y coordinación de la Administración civil del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma e impartir, conforme a las directrices del Gobierno, las instrucciones necesarias para ordenar la actividad de sus servicios; y mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma (43).

Preside, además, la Comisión que, integrada por los Gobernadores Civiles, podrá constituirse. Y, según señala la ley, es el órgano de comunicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (44).

2. El artículo 141.1, al definir la provincia, como "entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios", añade que es "división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado".

Es, actualmente, el ámbito provincial el que sirve de punto de referencia para toda la Administración periférica del Estado, que se concentra, pese al silencio de la Constitución, alrededor del Gobernador Civil. Ya hemos visto cómo en la ley que establece el Estatuto

(43) Art. 6. a) de la Ley 17/1983, 16.XI (BOE.26.XI), que regula la figura del Delegado del Gobierno.

(44) Art. 7 de la Ley citada en nota anterior.

del Delegado del Gobierno, son los Gobernadores quienes, en realidad, tienen reconocidas las funciones de dirección de las Administraciones desconcentradas. La Ley del Proceso Autonómico prevé, entre los objetivos prioritarios de reforma administrativa la reestructuración de la Administración periférica "con supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador Civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesarios. Se exceptúan las Delegaciones de Hacienda" (45).

El Real Decreto 1233/1983, de 4 de mayo, en ejecución de las previsiones del entonces proyecto de LOAPA, establece que las Direcciones provinciales de los Departamentos ministeriales se suprimirán atendiendo al volumen de las funciones y servicios propios de aquellos que hayan sido transferidos a las correspondientes Comunidades. Las funciones y servicios no afectados por las transferencias quedarán adscritas a los respectivos Gobiernos civiles, "de los que dependerán orgánicamente sin perjuicio de la dependencia funcional de cada Minis-

(45) Art. 23 c) de la Ley, 12/1983, 14.X (BOE 15X) del Proceso Autonómico, art. 30 c) del Proyecto de LOAPA

terio" (46).

Como en el caso del Delegado del Gobierno, "su figura se aviene mal con los mismos principios de articulación de las Administraciones Central y Autónomas"; "es prácticamente imposible que tenga éxito alguna vez el ensayo de concretar en su entorno (la Provincia) todos los órganos periféricos especializados" (47). Sin embargo, esta ubicación de servicios en el nivel provincial, cuando sea posible, podría beneficiar al desarrollo ulterior de una Administración indirecta en aquellas materias que por su naturaleza sean transferibles o delegables; los Gobiernos civiles habrían de desaparecer y los Delegados del Gobierno (ya que su figura está constitucionalizada) llevarían a cabo las funciones ordinarias de coordinación y comunicación interadministrativa. auxiliado, en cada caso, por comisarios especiales a los que nos referiremos más adelante. Serviría además de punto de referencia para los servicios especializados que mantenga el Estado.

3. Para el diseño de la nueva Administración periférica, será preciso esperar a que se hayan producido los trasposos de servicios, también habrían de agotar

(46) R.D. 1233/1973, 4 V (BOE 17.V), de medidas de reorganización de las Direcciones provinciales departamentales, art. 3.

(47) NUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol II, 180 (1984).

se antes los techos competenciales previstos en los Estatutos de autonomía gradual y lograr descargar lo más posible a la Administración de las funciones ejecutivas. A su vez, como ya dijimos, lograr desconcentrar sus cometidos, desplazándose de la periferia a la provincia cuando sea posible.

Como señala MUÑOZ MACHADO, aunque la Constitución prevé que el Estado mantenga algunos servicios (los previstos en el art. 149.1), esto no quiere decir que imponga su gestión directa ya que, a la vez, permite, en el art. 150.2, que puedan ser delegadas en favor de las Comunidades. Práctica que podrá generalizarse para todos aquellos servicios en que la autonomía de ejecución no contraría la soberanía estatal ni perjudique los intereses generales. De este modo se facilitaría la especialización de los servicios centrales descargando a la Administración del Estado de responsabilidades que pueden ser realizadas con mayor eficacia por los entes autónomos (regionales y locales). Es una de las soluciones posibles a la descentralización que establece como principio administrativo el art. 103.1 de la Constitución. Junto a las técnicas de delegación y transferencia, son posibles las fórmulas cooperativas de gestión, no como procedimiento de delimitación de competencias autonómicas, sino como medio de desconcentrar y descentrali

zar, según los casos, las estatales. En definitiva:

a) "el diseño constitucional permite establecer un sistema administrativo de la máxima simplicidad haciendo más neta la división de responsabilidades";

b) "las reglas de este nuevo orden contribuyen a corregir las tensiones centrípetas que se alojan en el seno de todo sistema centralizado";

c) "esta solución organizativa bien aplicada, es más económica, ya que puede evitar reduplicación de costes burócraticos vertidos sobre servicios paralelos" (48)

3.4.2. Las soluciones extraconstitucionales. Los Directores Comisionados de los Departamentos ministeriales.

Dentro del amplio margen organizativo que deja la Constitución para establecer el sistema de Administración central que en cada momento convenga, existen en la actualidad algunas soluciones en la legislación vigente que señalan un posible modelo; antes de su acabada definición será preciso concluir el periodo transitorio en que nos encontramos y lograr un mayor asentamiento de la práctica cooperativa.

Frente a soluciones desacertadas que denotan la in-

(48) MUÑOZ NACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol II, 157-158 (1984).

seguridad del legislador estatal, este sería el caso, por ejemplo del Delegado del Agua, comisario gubernamental que prevé la recientemente promulgada Ley de Aguas, aparecen algunas soluciones sugerentes que se sitúan ya en el campo de las nuevas relaciones interadministrativas que exige el sistema autonómico.

La figura más destacada de esta nueva orientación, es la de los Directores Comisionados de los Departamentos ministeriales. Es curioso observar cómo se encuentra esta previsión, por primera vez, en el Decreto que establece la progresiva supresión de las Direcciones provinciales; dentro de él, dedica cuatro de los siete artículos a este nuevo órgano, mientras que los otros tres se refieren al régimen transitorio que discurrirá alrededor del Gobierno Civil donde, como hemos visto, se centrarán los servicios periféricos no afectados por las transferencias (49).

Los Directores Comisionados se nombrarán con carácter excepcional, cuando las funciones que hayan de desempeñarse en la administración periférica no se correspondan con las de los servicios provinciales integrados en los Gobiernos civiles; y ejercerán sus funciones en al área geográfica que mejor se adecúe a la natu

(49) R.D. 1223/1983, 4.V. (BOE 17.V) que establece las medidas de reorganización de las Direcciones provinciales departamentales, arts. 4-7.

raleza de las tareas que hayan de desempeñar. Realizarán sus funciones:

a) bajo la autoridad del Delegado del Gobierno, en representación del Ministerio correspondiente; y actuarán como órganos de comunicación y coordinación con los servicios administrativos propios de las Comunidades Autónomas, en relación con las actividades que específicamente se les encomienden;

b) sin disponer de estructura orgánica propia, utilizarán "los servicios periféricos del Departamento" (si los hubiera); el Delegado del Gobierno podrá facilitarles la utilización de las unidades y servicios de él dependientes cuando la naturaleza de las tareas a realizar por los Directores comisionados así lo exijan.

No se contemplan como comisarios permanentes, sino temporales, el Decreto habla de excepcionalidad, por lo que no precisan de estructuras propias. Bastará con la utilización de los servicios que el Departamento tenga desplazados en el territorio, que, además, podrían en cada caso, ser auxiliados por los servicios centrales de los Ministerios. Incluso, las Comunidades Autónomas podrían poner a su disposición su propia estructura orgánica para facilitar su labor.

La ley de Bases de Régimen Local (50) contempla nam
(50) Ley 7/1985, 2.IV (BOE.3.IV) de Bases de Régimen Local

bién esta figura en relación con los Municipios cuando ejerzan competencias delegadas del Estado o de las Comunidades Autónomas; el artículo 2.7.2., en este sentido, señala:

"En todo caso la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados..."

Las Diputaciones acomodarán el ejercicio de competencias delegadas a lo establecido, en el artículo antes citado, para los Municipios (51).

Por último, al regular la comunicación de las Entidades locales con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, se faculta a estas últimas para "recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes" (52). Tareas que, en ocasiones, habrán de desarrollarse por medio de comisionados.

Es esta solución la que más se adapta al modelo organizativo que señala la Constitución, y es la que gene-

(51) Ibid, art. 37.

(52) Ibid, art. 56.2.

ralmente se ha seguido en otros sistemas análogos al nuestro en el que es excepcional la existencia de comisarios estatales permanentes. Los servicios que mantiene el Estado federal son muy reducidos y especializados y cuando es preciso se envían delegados especiales ante las autoridades territoriales. Es también el procedimiento que se siguió en nuestra II República en los Estatutos Vasco y Catalán (53) y al que indudablemente nos encaminamos por la fuerza de los hechos.

4. La Administración Autónoma.

4.1. La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias para la organización de sus propias Administraciones públicas pues el poder de autoorganización "es el más primario y elemental de los poderes de que disfruta un ente autónomo y, sin él, no puede hablarse, desde luego de autonomía" (54). La capacidad organizativa de las Comunidades deriva del mismo derecho a la autonomía que reconoce el art. 2 de la Constitución, pues para el desarrollo de las políticas propias de cada territorio es

(53) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S. "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", vol II, 167 (1984).

(54) Ibid. pag. 67.

preciso instrumentar los medios adecuados para su consecución. Sin embargo esta facultad, por su carácter instrumental está sometida a los mismos límites que la competencia principal que haya de ejercerse a través de los órganos administrativos. Por ello, para cada materia la potestad de organización estará sometida a un régimen distinto. No es la misma cuando la Comunidad va a ejecutar la legislación propia, que cuando se trata de una ley estatal. Como vimos, al tratar de la ejecución de las normas estatales, los poderes territoriales podrán aprobar reglamentos organizativos internos sin llegar más allá, sin cambiar el sentido u orientación, de lo previsto en las disposiciones estatales sustantivas; tampoco cabe alterar el carácter de la intervención administrativa cuando ésta venga prevista en la norma estatal (55).

Además de esas limitaciones que derivan de la naturaleza instrumental de las competencias organizativas, en razón de las funciones asumidas en los Estatutos, la Constitución y los Estatutos de Autonomía señalan las coordenadas en que habrán de ejercerse.

En nuestro ordenamiento constitucional se reserva al Estado la competencia para definir las "bases del ré-

(55) Cfr. STC 35/1982, 14.VI.(BOE 28.VI), principalmente el F.J. 3, en el que se resuelve el R.I. 24/1982 contra la ley 9/1981, 30.IX del Parlamento Vasco sobre creación del Consejo de relaciones laborales.

gimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas"; y, en consecuencia el Estado también establecerá un procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas" (56).

Además de los límites, la Constitución impone la consecución de unos objetivos, la observación de unos principios que habrán de informar, también, la organización de las Administraciones autonómicas. Estos criterios son los informadores del sistema político ya tratados, entre ellos el de participación y cooperación y los que se recogen en el Título IV de nuestra Ley fundamental, artículos 103, 105, y 106:

a) "principios eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación" (57);

b) creación de los órganos administrativos por ley según la interpretación que se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley reguladora del Delegado del Gobierno y de lo que establece el artículo 11 de la Ley 16

(56) STC 76/1983, 5.VIII (BOE 18 VIII), F.J. 38, dictada en los R.P.I. nº 311, 312, 134, 315, y 316 acumulados contra el texto definitivo del proyecto de LOAPA.

(57) STC 85/1983, 25.X (BOE 7.VI) F.J. 82, en el C.P.C. 33/1982 sobre procedimiento de ingreso en la Función Pública local.

agosto de 1983, además de la previsión que suele recogerse en los Estatutos de Autonomía, que refuerzan el principio del control administrativo por parte de las Cortes y Parlamentos autonómicos (58).

c) derecho de audiencia, acceso a los archivos y registros administrativos (59);

d) control de la potestad reglamentaria y legalidad de la actuación administrativa por los tribunales (60);

e) derecho a indemnización por toda lesión producida como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos(61);

Todos estos criterios de organización administrativa, aplicables a las Comunidades Autónomas, "no comportan un determinado esquema uniforme" (62), salvo en lo que sea considerado por el legislador estatal como básico.

(58) Ley 17/1983, 16.XI (BOE 26 XI) reguladora de la figura del Delegado del Gobierno y Ley 10/1983, 16.VIII (BOE 18.VIII) sobre organización de la Administración central del Estado.

(59) Artículo 105 a) de la Constitución; ha de ser desarrollado por Ley.

(60) Artículo 106.1. de la Constitución.

(61) Artículo 106.2 de la Constitución;; el art. 28 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (L.O. 3/1982, 9.VI) y el 51 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, se remiten a la legislación del Estado en esta materia.

(62) STC 85/1983, 25.X, F.J. 8º, citada en nota (57).

4.2. Las limitaciones estatutarias.

Los Estatutos de Autonomía, casi con carácter general, diseñan las líneas maestras de las respectivas Administraciones públicas y cada Comunidad habrá de adecuarse a ellas. Es una materia en la que se contemplan mayores posibilidades de diversificación. Las Corporaciones locales aparecen en los Estatutos como posibles medios de administración autonómica:

1. En el País Vasco, la existencia de los territorios históricos que la Constitución "ampara y respeta" (63).

2. En los Cabildos insulares en Canarias que además de las competencias propias, asumirá las que se le transfieren o deleguen por la Comunidad Autónoma a quien representan, de ordinario, y en cuyo nombre ejecutan cualquier competencia que ésta no ejerza a través de órganos administrativos propios (64).

3. En Baleares, los Consejos Insulares que además de sus competencias como Corporaciones locales, tendrán la función ejecutiva de las materias que recoge al artículo 39 del Estatuto, entre las que se en-

(63) Cfr. Disposición adicional primera de la Constitución y arts. 37 y ss del Estatuto de Autonomía para el País Vasco aprobado por L.O. 3/1987, 18.XII (BOE 22.XII)

(64) art. 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias promulgado por L.O. 10/1982, 10.VIII (BOE 16.VIII)

cuentra la "sanidad e higiene" (65).

4. A partir del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se ha introducido en los Estatutos, con carácter general, el sistema de Administración indirecta:

"En los términos de una ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad" (66).

Todas estas previsiones, que en Galicia y Valencia se contemplan con carácter indicativo (67), tienden, además de reducir al mínimo la burocracia comunitaria, a potenciar el gobierno municipal como medio para lograr una mayor participación ciudadana; que, como hemos visto, junto con el principio de eficacia son los que justifican, en la Ley de Bases de Régimen Local, la delegación de competencias a los Municipios por parte de las Comunidades Autónomas. Este es el espíritu que informa nuestra Constitución al consagrar el derecho a

(65) Promulgado por L.O. 2/1983, 25.II.(BOE.1.III).

(66) Art. 4.4. del Estatuto de Autonomía de Andalucía (L.O. 6/1981, 30.XII, BOE 11.I.82); en el mismo sentido las Comunidades pluriprovinciales de: Aragón (art. 4.5.1. L.O. 8/1982, 10 VII, BOE 16 VIII), Castilla-La Mancha (art. 30.3.c) L.O. 9/ 1982, 10 VIII, BOE 16.VIII); Extremadura (art. 16.2.L.O. 1/1983, 25 II, BOE 26 II) y Castilla y León (art. 20.2 L.O. 4/1983, 25.II, BOE 2.III)

(67) El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Gali-

la autonomía de los municipios y provincias, en un nivel inferior al de las Comunidades Autónomas; y esta es también la orientación del cambio de un sistema fuertemente centralizado en otro, radicalmente diverso, presidido por una intensa descentralización, no meramente administrativa. Los principios de socialización administrativa como criterio de legitimación democrática, y el de subsidiariedad son los que han de orientar todo el proceso autonómico. No obstante, lo aquí expuesto es una de las opciones posibles, no la única y es la que nosotros presentamos como alternativa al modelo de centralización autonómica que se ha generalizado en nuestro país del que, en gran parte, es responsable el poder central, como tendremos ocasión de ver (68).

cia (L.O. 1/1981, 6.IV, BOE 28.IV), establece "La Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto". Cfr. también art. 47 del Estatuto de "autonomía de Valencia (L.O. 5/1982, 1.VII BOE, 10 VII).

(68) El modelo de Administración indirecta -como alternativa- aparece recogido en los Estatutos de Autonomía de las siguientes Comunidades Autónomas :

País Vasco (L.O. 3/1979, 18 XII, BOE 22 XII), en relación con los Territorios Históricos, el art. 27.3.f) les encomienda aquellas materias que sean transferidas. Galicia (L.O. 1/1981, 6.IV, BOE, 28.IV), en su art. 41 establece: "La Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto. Andalucía, cfr nota (66). Cantabria (L.O. 8/1981, 30 XII, BOE 111 82) art. 37, que recoge previsiones análogas a las del de Galicia. La Rioja (L.O. 3/1982, 9.VI, BOE 19 VI), en el art. 17.1.g) atribuye a la Diputación Regional (Parlamento) la facultad de autorizar las

4.3. La Administración autonómica indirecta y sus realizaciones prácticas.

Después de la aprobación de los Estatutos del País Vasco (69), Cataluña (70) y Galicia (71), dos de los cuales incluían entre sus previsiones la Administración local como administración autonómica, en 1981 se emitió el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía y se firmaron los pactos autonómicos. Una de las orientaciones prometedoras fue la de propiciar la Administración

transferencias de competencias a favor de los Entes locales incluidos en su territorio. Murcia (L.O. 3/1982, 9.VI, BOE 19.VI), en el art. 17.1. g) atribuye igual competencia a la Asamblea Regional que el contemplado en La Rioja. Valencia. Cfr. nota (67), además, el art. 45.2 establece que las Cortes Valencianas impulsarán la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de competencias, en aquellos Ayuntamientos en que por sus medios, puedan asumirla. Aragón (L.O. 8/1982, 10.VIII, BOE 16.VIII), art. 4.5. Castilla-La Mancha. cfr. nota (66). Canarias, cfr. nota (64). Extremadura, cfr. nota (66). Baleares, cfr. nota (65) y el artículo 42 establece: "La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ejercerá sus funciones administrativas..., así como a través de los Consejos Insulares y de los Municipios". Madrid (L.O. 3/1983, 25.II, BOE 1.III), art. 39: La Comunidad de Madrid ejercerá sus funciones... pudiendo delegar dichas funciones en los Municipios y demás entidades locales...". Castilla y León, cfr. nota (66).

(69) Estatuto de Autonomía del País Vasco, promulgado por L.O. 3/1979, 18.XII (BOE 22.XII).

(70) Estatuto de autonomía de Cataluña, promulgado por L.O. 4/1979, 18.XII (BOE.22.XII)

(71) Estatuto de autonomía de Galicia, promulgado por L.O. 1/1981, 6.IV (BOE.28.IV).

siguiendo en esto el modelo Vasco (72). Se trataba de evitar con ello el exceso de burocratización en el que los entes preautonómicos y autonomías habían incurrido y que es uno de los elementos que más contribuyó a deteriorar la imagen del proceso autonómico. El desorden de los traspasos y otras causas habían provocado -en 1981- una reproducción de los esquemas estatales. "La impresión de que se incrementaba inútilmente el aparato público quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema y lo haga más eficiente, puede fortalecerse cuando, generalizando el sistema de autonomías, proliferen también los cargos de carácter político, ejecutivos o parlamentarios". Por ello, además de algunas medidas en relación con los Parlamentos y Consejos de Gobierno el Informe sugiere que sean más severas y decididas las encaminadas a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas: "La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles

(72) El Informe del Comité de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981, así lo aconseja al decir que es el modelo vasco que se apoya de modo notable en las Diputaciones forales (Territorios Históricos) "matizado en lo necesario para despojarlo de sus propias tradiciones, el que, a juicio de la Comisión, debe reproducirse en todas las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que se constituyan". Página 66 de la edición del Centro de Estudios Constitucionales.

centrales como en los periféricos"; la creación de una Administración periférica de la Comunidad Autónoma" no debe de llegar a producirse en ningún caso".

"Los servicios centrales de las Comunidades Autónomas -decía el Informe- que en adelante se constituyan, deben quedar provistos de las dependencias estrictamente previstas para la asistencia a los órganos políticos para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deban gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial" (73).

Se sugería la utilización de las Corporaciones locales, y, especialmente las Diputaciones que "deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios dotarlos mejor, integrar en su organización los servicios de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades Autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios

(73) Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías 19 de mayo de 1981, edición del Centro de Estudios Constitucionales, p. 26.

que están encomendados a la gestión regional" (74).

Como del resto de las orientaciones del Informe del Comité de Expertos, se recogió esta previsión en el proyecto de LOAPA. El Tribunal Constitucional proclamó su validez, aunque no puede concederse a este Título II el carácter armonizador que le atribuía el legislador. Se señala su ídole marcadamente dispositiva y remite a los Estatutos y a la legislación básica aunque "no configuren "un modelo" de administración indirecta que vincule a las Comunidades Autónomas y condicione al futuro legislador...; se trata, más bien, de la articulación de una forma de gestión de los servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las Comunidades Autónomas, sino de que estas la concreten a través de su propia legislación" (75).

(74) Ibid. p. 28. A continuación añade: "No hay razón alguna para dudar de la eficacia prestacional de las Diputaciones ni para desaprovechar una institución que, además de las ventajas dichas, ofrece una experiencia de más de ciento cincuenta años y un probado sentido de gestión administrativa". "...el modelo pretendido por Cataluña -dice en otro lugar el Informe-... no debe reproducirse para el resto de las Comunidades Autónomas no debe reproducirse para el resto de las Comunidades Autónomas, la mayoría de las cuales acceden por primera vez a las fórmulas del autogobierno político, en las que nadie avala que se pueda prescindir o no utilizar profusamente los servicios administrativos de las Diputaciones, que deben sostener el peso principal de la acción pública en el marco de cada Comunidad Autónoma" (pp. 66).

(75) STC 76/1983 citada en nota (56), F.J. 21.

La indicación del proyecto de LOAPA, había sido recogida en los Estatutos aprobados después de 1981 (76). Lo desafortunado, a nuestro entender, es el intento del legislador estatal de imponer esa uniformidad organizativa. Cada Comunidad debe, en su caso, optar por uno u otro modelo. Por otra parte, las Comunidades Autónomas veían en estos preceptos una amenaza para sus ámbitos respectivos, sobre todo por el contexto en que la LOAPA se produce y los principios a los que respondía. Ya, con otras circunstancias, algo distintas, estas mismas previsiones se han recogido en la Ley de Bases de Régimen Local (77).

Sin embargo, en la situación transitoria en que nos encontramos tendría que ser el Estado el primero en poner en marcha los principios que informan estas orientaciones legislativas. Un inconveniente para su puesta en práctica es la posibilidad introducida en la Ley de Bases, de que el Estado pueda delegar o transferir competencias a las Corporaciones Locales previa Audiencia de las Comunidades Autónomas. Esto contradice las previsiones de la LOAPA que, en este aspecto, era más respetuosa con las autonomías. Al menos la práctica estatal debería utilizar esta técnica de delegación y transferencia a

(76) Cfr. los Estatutos citados en nota (66).

(77) Ley 7/-985, 2.IV (BOE 3.IV), de Bases de Régimen Local, art. 3.

través, siempre, de las Comunidades Autónomas. Sería además un medio con que contaría el Estado para promover la actuación descentralizada de las Administraciones públicas. Bastaría con condicionar esas cesiones a la gestión ordinaria a través de las Corporaciones Locales. Las delegaciones o transferencias directas del Estado a los entes locales, sin duda, retraerán a las Comunidades Autónomas a poner en práctica el modelo de Administración in directa.

Pese a la diversificación administrativa prevista en muchos Estatutos, con la sólo excepción de Cataluña, y querida (al menos formalmente) por los poderes centrales en unos momentos en que su actuación hubiese sido de cisiva, las autonomías han configurado sus Administraciones de modo absolutamente centralista; a imagen de la Administración estatal centralizada que -al menos teóricamente- se iba "desmontando". Se han creado Administraciones periféricas y las Corporaciones locales han quedado al margen del proceso. En este sentido, algunas Comunidades, como la de Castilla y León, que una vez aprobado el Estatuto de Autonomía han revocado las delegaciones de competencias practicadas a las Diputaciones en el estado preautonómico (78). Se ha generalizado, como en las mejores

(78) Decreto 124/1983, 24.XI, por el que se revoca la delegación de competencias en materia de Sanidad efectuada por la Junta de Castilla y León en favor de las Diputaciones Provinciales en el período preautonómico. Revista de legislación de las Comunidades Autónomas, 7, 615 (1984)

épocas del Estado centralista, las técnicas de descentralización" institucional creando un sin número de organismos Autónomos dependientes, claro está, de la Administración Autonómica central (79). En materia sanitaria, como veremos, se han vuelto a oír voces que justifican la disminución de responsabilidades a los entes locales por la "falta de medios", como se hacía en épocas pasadas; curiosamente esas "voces" han surgido de las instancias centrales, a la vez que propugnaban una Administración exclusivamente indirecta para las Comunidades (80). Del mismo modo que cuando se emprendían las operaciones centralizadoras el recurso a la "falta de medios" era la excusa para el vaciamiento competencial, sigue siendo ahora el recurso fácil para imponer un modelo "autonómico-centralista", en vez de remediar la insuficiencia de medios de las Corporaciones Locales.

El uniformismo ha sido causado, en gran medida, por la política llevada a cabo por los Gobiernos del Estado. Al regatear y limitar las competencias autonómicas, las Comunidades Autónomas han puesto su punto de mira en las

(79) Un ejemplo lo encontramos en la Ley 1/1984, 19.I (BOE, 2111) del Parlamento de la Comunidad de Madrid sobre Administración Institucional.

(80) Este es el argumento utilizado en la elaboración de la Ley General de Sanidad. Cfr. MANSILLA IZQUIERDO, Pedro Pablo. "Comentarios al Anteproyecto de Ley General de Sanidad." Revista de la Seguridad Social, 22, 138-139. (1984)

Diputaciones de quienes podían recibir responsabilidades con más facilidad y llenar así el vacío funcional en que se encontraban. Asimismo, la política de trasposos ha inducido a los poderes territoriales a crear un aparato burocrático capaz de competir con el aparato estatal que, aunque se desprendía de estructuras incompletas, mantenía su organización periférica reteniendo, indebidamente, funciones ajenas. Esta situación no ha propiciado nada el ejercicio de las propias competencias autoorganizatorias que hubiesen permitido realizar políticas descentralizadoras. Se habría evitado la necesidad de reclutar personal propio que ahora se ha de mantener; tanto los funcionarios transferidos como los de "nueva creación" dificultarán ahora su adscripción a una Corporación local; de igual modo que impidieron, los primeros, su traslado a las Comunidades. Otros dos factores que han influido en esta situación son: la indefinición de las bases de Régimen Local y de las bases normativas sectoriales que permitieron el deslinde entre competencias centrales y territoriales así como su separación de materias conexas, (tal es el caso, por ejemplo en materia de Sanidad y Seguridad Social que veremos más adelante).

Este mismo fenómeno, de excesiva burocratización regional, se ha producido en el sistema regionalista italiano, que contempla una autonomía territorial de inferior

alcance al nuestro. En el artículo 118 de la Constitución italiana se contemplaba la posibilidad del ejercicio normal de sus funciones administrativas "delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras Corporaciones locales, o valiéndose de sus órganos". Esta técnica ha sido insuficientemente aplicada (en materia sanitaria tiene excepciones como veremos) en parte por la indefinición del régimen local. Ultimamente se han oído voces a favor de este modelo administrativo, por los motivos ya estudiados en la introducción (81). En este sentido BERTI sugiere superar la duplicidad, existente en Italia, entre entidades dependientes de la región y entidades locales (arts. 117 y 118), con la definición de la Administración regional como Administración local (82). "La técnica de la dele

(81) BERTI, Giorgio. "Hacia la Administración Local". Documentación Administrativa, 192, 207-226. (1981) CASSESE, Sabino. "La reforma del poder local en el Estado regional". Documentación Administrativa, 192, 405-425 (1981). CASSESE, S. "El proceso de reforma municipal en Italia (1960-1980)". Documentación Administrativa, 192, 427-451 (1981) NIGRO, Mario. "La reforma de la Administración Local". Documentación Administrativa, 192, 329-267 (1981). PIZZETTI Franco. "Acerca de la noción de entidad local en el sistema Constitucional". Documentación Administrativa, 192, 227-248 (1981). POTTSCHIERI, Umberto. "Por una nueva legislación municipal y provincial". Documentación Administrativa, 192, 191-205. ROVERSI-MONACO, Fabio. "La Provincia y el ente intermedio". Documentación Administrativa 192, 385-403 (1981).

(82) BERTI, Giorgio. "Hacia la Administración Local". Citada en nota anterior, pp. 213-214: "La superación de la dualidad Estado-región y la recuperación de la unidad administrativa no puede producirse más que a través de la construcción de una nueva administración que se vincula

gación de asuntos en los entes locales la usan (también) en las Federaciones europeas tanto la Federación misma como los Estados miembros. En todas partes se conviene que tal fórmula es útil en cuanto que aligera el aparato administrativo de las autoridades superiores, favorece la participación de los particulares en los asuntos públicos (GRIBEL) y hace efectivo, en fin, el principio de descentralización". Aunque se conviene que "la traslación de competencias ejecutivas directas a los municipios (por parte de las instancias centrales) enturbia la aplicación nítida" del principio de que los municipios deben relacionarse ordinariamente con los Estados miembros (83)

En algunas Comunidades Autónomas, van introduciéndose se previsiones de Administración indirecta a través de sus legislaciones. Destaca entre ellos la de Murcia que en 1983 aprobó una ley de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales (84). Su artículo 2 señala que la "Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el ámbito de sus

directamente a la sociedad". Más adelante: "Por lo que se refiere a la coexistencia en la Constitución de entidades dependientes de la región y de entidades locales (arts 117 y 118), la duplicidad se resuelve aquí por la definición de la Administración regional como administración local".

(83) MUÑOZ MACHADO, S "Derecho Público,,," cit n.(40), pp, 220

(84) Ley 7/1983, 7.X (BOE 11.I) de la Asamblea Regional de Murcia, sobre Descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales. También ha sido Murcia quien ha promulgado la Ley 9/1984, 22.XI (BOE 28.XII) en la que se regula la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos t Comarcas.

competencias , atenderá cuantos asuntos no puedan ser reueltos por los respectivos municipios o agrupaciones de éstos y exijan una actuación coordinada". Pese a la generalidad de la declaración y la impropiedad de la técnica de retener -o asumir- los asuntos que hayan de ser coordinados, permite una interpretación -a contrario- favorable para la autonomía municipal: todo lo que puedan los municipios resolver por sí o agrupados, no debe ser atendido por la Comunidad Autónoma. En los artículos siguientes se contemplan:

- a) delegación del ejercicio de competencias propias;
- b) facilitar a los Entes para asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración regional;
- c) utilizar la Comunidad, medios propios de los entes locales para la prestación de los servicios de la Comunidad.

Estas delegaciones, que requieren la previa conformidad de las Corporaciones interesadas, serán acordadas por el Consejo de Gobierno.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha aprobado también las normas para la delegación del ejercicio de Competencias administrativas, o transferencia, de la titularidad competencial, a los Cabildos insulares que habrá de acordar el Consejo de Gobierno. También se prevé, de con

fornidad con el "principio de descentralización y como expresión de la máxima proximidad de la Administración Pública a los ciudadanos...., la Comunidad Autónoma de Canarias procurará prestar sus servicios administrativos atendiendo al hecho insular, mediante las transferencias y delegaciones de competencias a los Cabildos Insulares ..." (85).

Junto a estas orientaciones, predomina la centralización administrativa en el seno de las Comunidades Autónomas que, si no se corrigen, pueden llegar a limitar excesivamente, si no ahogar, la autonomía provincial y municipal. Son significativos en este sentido: la revocación -antes vista- de las transferencias que Castilla y León habían hecho, en fase de preautonomía, a las Diputaciones; también Castilla-La Mancha al regular su régimen jurídico del Gobierno y de la Administración, con vulneración de los principios estatutarios, atribuye al Consejo de Gobierno la "ejecución directa e inmediata de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía y las que con posterioridad asuman (86); esta orientación ha seguido la Comunidad Valenciana, que declaró de "interés comunitario" una gran cantidad de competen-

(85) Ley 1/1983, 18 IV (BOE,10VI) del Parlamento de Canarias sobre Gobierno y Administración Pública, arts 20.b) y 5b

(86) Ley 3/1984, 25.IV (BOE,26V) de las Cortes Regionales de Castilla-La Mancha, sobre Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración, art. 12.2.

cias propias de las Diputaciones a efectos de coordinación a través de directrices (de obligado cumplimiento) que aprobará el "Consejo, "En base (sic) a las previsiones que proporcionen las Diputaciones Provinciales" (87) La técnica de las directrices contempladas en la Ley Valenciana no garantiza, a nuestro modo de ver, la necesaria autonomía local y algunas de sus expresiones dan a entender una excesiva dependencia, además de no permitir la participación en las medidas coordinadoras que ejercerá el Consejo de Gobierno de Valencia. La Ley de Bases de Régimen Local, con posterioridad a esta ley, ha establecido criterios más restrictivos y carácter supletorio respecto a las demás posibles medidas de coordinación.

Todas las disposiciones son anteriores a la Ley de Bases de Régimen Local que, sin duda, influirá en un cambio de planteamientos. De todas formas, insistimos, aunque entendemos conveniente una gestión descentralizada de los servicios autorómicos por las razones antes vistas, no quiere esto decir que la Constitución y los Estatutos impongan un determinado modelo. En los Estatutos posteriores al de Galicia, lo propician; pero no pro

(87) Ley 2/1983, 4.X. (BOE. 11.I.84) de las Cortes de Valencia por la que se declaran de interés general Comunitario determinadas funciones propias de las Diputaciones.

niben, en modo alguno la Administración periférica en las autonomías (88). En cualquier caso no será fácil la "desburocratización territorial" mientras no se produzca la estatal y se consoliden las prácticas inspiradas en el "federalismo cooperativo de ejecución". Un factor de garantía que facilitará la delegación (o transferencia) en los entes locales será que el Estado no les delegue (o transfiera) funciones sino es por mediación de las Comunidades Autónomas; en caso contrario, cabría sospechar que se intenta sustraer a los poderes territoriales parte de sus responsabilidades. A esta tensión Estado-regiones en Italia se refiere BERTI en unos términos que son plenamente aplicables en nuestro país:

"El Estado extiende al máximo la categoría de las entidades locales con la intención de sustraerlas al control directo de las regiones. Las regiones, por otro lado, muestran una preferencia por la entidad dependiente con el fin de reservarse su disponibilidad. Cada uno de ellos comprende que estos puntos de vista son históricamente falsos, al basarse en una incomprensión de la función pública del Estado y de las regiones. Prevalece aquí, según los casos, o un persistente criterio de au-

(88) Este es el criterio del Tribunal Constitucional en su sentencia 76/1983, citada en nota (56), sobre el Proyecto de LOAPA, F.J. 17-20, de modo especial en el 20.

tonomía como competencia exclusiva: es fácil ver que, a pesar de su contradicción, estas dos aptitudes pertenecen a una misma lógica, que se sostiene a su vez en la uniformidad de las fuerzas políticas que actúan en el Estado y en las regiones, por lo que todo parece quedar reducido a una polémica sobre las esferas de influencia política dentro de un ámbito que para los partidos sigue siendo unitario" (89).

5. La autonomía local.

5.1. Función participativa.

Antes nos hemos referido al modelo autonómico como el intento de replantear, de forma radical, las estructuras de poder para lograr su socialización, frente a la estatalización producida en los sistemas centralizados. Esta idea de totalidad que se encierra en la instauración de la autonomía, tiene su culminación -no exclusiva- en la autonomía local como cauce de participación social en los intereses generales. A través de ese cauce de participación -veíamos- se logra una mayor legitimación democrática de la Administración, que en las Corporaciones no aparecen como meros ejecutores de la ley sino, fundamentalmente, como órganos de gestión de servicios. Representación-administración se identifican más plenamente

(89) BERTI, Giorgio. "Hacia la Administración Local" citado en nota (81) pp. 214-215.

en los entes locales. En este sentido distingue NIGRO entre "papeles" y "funciones" de las Corporaciones Locales. Desarrollan, en primer lugar el "papel" de productor y prestador de servicios que el ente representa y organiza ("papel administrativo"). Junto a este aspecto servicial o administrativo resalta el político, de participación en el que el ente local sirve de elemento de conexión entre las comunidades locales y el aparato institucional (Estado-Comunidad, Estado-aparato); realiza aquí una "función dinámica" y otra "estática": en la función dinámica pone en juego intereses (en sentido amplio) nuevos, demandas políticas nuevas que son expresión de la realidad social y, de este modo, percibe y trasmite a todo el aparato institucional el impulso de las fuerzas sociales; la función estática, en cambio, consiste en "dar a las demandas políticas una respuesta coherente con los principios y orientaciones de todo el aparato institucional" y se convierte en un "elemento de legitimación, conservación y estabilización de este aparato". Las mutuas relaciones exigen un equilibrio pues si se lleva la dinámica demasiado lejos se convierte en conflictiva y destructiva; si la estática se acentúa mucho, puede comprimir o reprimir la realidad

social (90).

Es en el ámbito de los entes locales donde se produce esa unión íntima, entre el llamado Estado-comunidad y Estado-aparato. LUCAS VERDU considera -desde este punto de vista- al Estado modelo como aquel en que la representación es participada cuando la articulación jurídica, establecida por el Estado-aparato conecta con el Estado-comunidad, y una participación será representativa cuando la comunicación entre Estado-comunidad y Estado-aparato y las demandas del primero al segundo ascienden con fluidez" (91).

La autonomía local se convierte de este modo en la expresión del pluralismo político y social y en su garan

(90) NIGRO, Mario. "La reforma de la Administración Local" Documentación Administrativa, 192, 344 (1981). En el mismo sentido se pronuncia POTOTSCHING que dice: "...los municipios no deben ser organismos que se caracterizan por el cumplimiento de ciertas tareas administrativas" sino como organismos de "expresión política institucional autónoma; es decir, como organismos capaces por una parte, de que sean conflictivas, (y ello no sólo mediante la organización de la representación política en su nivel primero, sino también mediante otras formas de participación diferentes) y por otra parte como órganos capaces de desarrollar en su propio nivel, y dentro de los límites de las opciones llevadas a cabo en niveles superiores, una efectiva función de gobierno". POTOTSCHING, Umberto. "Por una nueva legislación municipal y provincial". Documentación Administrativa, 192, 198-199 (1981). -

(91) LUCAS VERDU, Pablo. "Curso de Derecho Político", pag. 194 (1984) citado por ALZAGA, O. "La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)", p.235 (1978)

tía. Por ella, se potencia la función política sobre la meramente administrativa, y se convierte en instrumento de comunicación con el aparato estatal que recibe así el influjo de las demandas sociales a las que da cauce y respuesta en el marco de la ley. La autonomía, en general, y la local, en particular, son garantía, cauce, para esa libre expresión social. En ese ambiente, se produce la mutua interacción Estado-Sociedad, en que consiste el Estado configurado como social de Derecho; "en el que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad..." (92).

La autonomía local se perfila entonces como una de las consecuencias del Estado Social de Derecho que reconoce el pluralismo político y social, encauzado a través de diversos medios e instituciones, y que rechaza cualquier forma de monopolio en la realización del interés general, que "es de todos los ciudadanos y por referencia a todos, sin que pueda disolverse en un haz de bienes sectoriales de interesados (como ha pretendido

(92) STC 18/1984, 7.II (BOE 9.III) en el R.A. 475/1982, F.J. 3 contra un acto dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias. Estas afirmaciones se reproducen en la STC 23/1984, 20 II (BOE 9 III) en el R.A. 356/1983, F.J. 4 contra acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Oviedo.

con notorio fracaso práctico, la concepción corporativista u "orgánica" del orden político). Es en esa unidad indivisible de la Comunidad política donde ha de situarse la clave de la bóveda; cualquier atribución de la misma a subsistemas inferiores supondrá no una autonomía, nisi quiera una ruptura pura y simple de la unidad política" (93). Unidad y diversidad se reclaman, también aquí, mutuamente.

En este contexto, las corporaciones locales no pueden ser consideradas como meras instancias administrativas, sino y, fundamentalmente, órganos de participación política, de realización de los intereses generales, no precisamente de particularismos como no lo son -no deben serlo- las Comunidades Autónomas. Señala MORELL OCAÑA que si "entendemos que las Corporaciones locales no son única y exclusivamente Administraciones públicas, como venimos sosteniendo, y el Estado se organiza, como quiere la Constitución, sobre la base de una amplia participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, es evidente que las Corporaciones locales pueden ser portadoras de esa participación cuando afecte a los ciudadanos en ellas insertos, a los que ellas representan. De

(93) GARCIA DE ENTERRIA, E.T.-R. FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo". vol II, 78 (1982).

esta suerte, la gestión de sus propios intereses no debe ser única y exclusivamente caminar sobre el campo de las competencias administrativas, sino también, además, articulando una presencia en la toma de decisiones siempre que los intereses locales queden afectados, aun cuando haya intereses de carácter territorial superior y, por ende, la competencia administrativa esté atribuida a una colectividad territorial de carácter superior. El tema estriba, entonces, en proporcionar a esa presencia de las entidades locales, por la vía de la participación, una consistencia y un peso acordes con la necesidad en cada caso sentido" (94).

Hemos de referirnos por último, antes de entrar en el estudio de la autonomía local en la Constitución, a las relaciones existentes entre representación y administración, que son sustancialmente diversas a las que se producen entre los entes corporativos e institucionales, que revelan el papel primordial de los locales en el equilibrio entre instituciones y sociedad:

1. Así como en el Estado y las Comunidades Autónomas salvo técnicas de participación funcional, la representación ciudadana no llega a la esfera organizativa si

(94) MORELL OCANA, Luis. "Raíces históricas de la Concepción constitucional de la Provincia". En el IX Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, p. 100.

no de modo indirecto (a través del control político de los representantes), en las Corporaciones locales, representación y organización se identifican. La participación de los ciudadanos "no es mera asistencia externa a la Administración, sino que constituye la Administración misma que es así...inmanente a sus miembros (pues de ellos surge y a ellos se destina" (95).

2."La segunda de las matizaciones enunciadas supone recordar la absoluta inmediatividad de la relación entre gobernantes y gobernados en el seno del Régimen local.."; "las infinitamente inferiores dimensiones de la arena política pueden convertir en habitual el encuentro entre administradores y administrados; permiten administrar "en presencia" de los administrados"(96).

Sobre estas coordenadas—identidad, representación-administración y participación política—se configuran las Corporaciones locales que no son meros órganos de descentración administrativa sino, fundamentalmente, entes con autonomía propia para la realización de los respectivos intereses.

(95) GARCIA DE ENTERRIA, E. T.R. FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo". vol II, 80 (1982). La distinción es de MORELL CCANA, obra citada en nota (94).

(95) MORELL CCANA, Op. cit. en nota (94) pp. 105-106.

5.2. Las Corporaciones locales en el ordenamiento constitucional.

Dentro de los principios generales del Título VIII, el artículo 137 de la Constitución establece que el Estado (en sentido propio como un todo compuesto) "se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

En el Capítulo II, una vez sentado el principio de organización territorial, señala, en el artículo 140, la garantía constitucional de los municipios que gozarán de personalidad jurídica plena. "Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales". El artículo siguiente, en términos menos explícitos a la provincia: de terminada por la agrupación de municipios con personalidad jurídica propia. "El gobierno y administración autónoma de las provincias...". Se prevé la existencia de agrupaciones de municipios distintos de la provincia (por ejemplo, las comarcas).

De los pronunciamientos constitucionales se desprende una concepción de los entes territoriales como órganos de representación directa, que cumplen, junto a las de gobierno, funciones administrativas y a las que se ga

rantiza la autonomía para la gestión de sus intereses respectivos; se les reconoce -a diferencia de la Administración periférica- personalidad jurídica propia que es consecuencia de la autonomía de la que gozan.

Esta configuración constitucional de las entidades locales es, como hemos visto antes, consecuencia de los requerimientos del Estado constituido como social y democrático de Derecho en el que "los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango ..." (97). Pero esta diversificación del poder se produce dentro de la unidad de la Nación española; unidad integrada por la diversidad. Por ello, "la autonomía hace referencia a un poder limitado" que no puede oponerse a la unidad sino que a ella se ordena en un esfuerzo por integrar la pluralidad en un todo homogéneo: lo que supone la incorporación de las personas y grupos en que se integran, a las tareas de interés general, a la consecución del bien común (98).

(97) STC 2.II 1981 (BOE 24.II), F.J. 3. dictada en el R.I. contra diversos preceptos del texto articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17.VII 1945 y 3.XII. 1953 aprobadas por D. de 24.VI. 1945 y otras leyes
(98) Ibid.

El criterio para delimitar el ámbito propio de la autonomía, entendida como poder limitado, es el del interés respectivo según la voluntad del constituyente. Sin embargo ese interés respectivo no puede entenderse como particular sino que es el mismo interés general referido a un ámbito territorial determinado: municipal, regional, estatal, y hace referencia —más que al territorio como sustento de grupos sociales diversificados— a la capacidad; es decir, a la posibilidad de conseguir esos fines con medios propios, no exclusivamente económicos o materiales. Este es el criterio que preside el deslinde de ámbitos estatales y autonómicos que recoge nuestra Constitución, y en el que se encomiendan a las instancias centrales aquellas funciones que por su generalidad (normativa o no) precisa de una ordenación uniforme.

Por ello, "la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación

es posible" (99). Lo fundamental de esta autonomía, aunque sea importante, no son las concretas competencias que se le atribuyen, sino los poderes reales con que cuentan sus órganos representativos. Esta capacidad real de autogobierno, oponible al poder del Estado que no lo ejerce en su totalidad; que impide su sometimiento a controles genéricos e indeterminados que los sitúan en una posición de dependencia jerárquica, que ni siquiera es posible cuando las Corporaciones locales realizan funciones delegadas. En esto consiste la esencia de la autonomía que, para no quedar vacía de contenido, ha de llenarse de contenidos concretos; pero estos contenidos no pueden desvirtuar la propia capacidad de autogobierno. Por ello, el Tribunal Constitucional declaró que la gestión desconcentrada no puede ser sustitutivo de la descentralización (política), "ni podría la lícita transferencia a las comarcas u otras entidades territoriales de competencias hoy atribuidas a las provincias llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como entes locales, vaciamiento que implica una infracción de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución..." (100).

(99) STC 28.VII.1981 (BOE13.VIII), F.J.4, dictada en el R. I. contra la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1980, 17 XII, por la que se regula la "transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad".

(100) Ibid. F.J.4.

Aunque no puede producirse ese total vaciamiento, la Constitución no les reserva, como ocurre con las Comunidades Autónomas, unos contenidos concretos. Son la ley estatal y autonómica quienes habrán de determinar esas competencias mediante las cuales gestionarán sus respectivos intereses. No obstante, la garantía institucional de las autonomías "no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la ley determinación del contenido competencial de estas autonomías pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da razón de ser a esa garantía"(101). La Constitución por tanto, no asigna contenido esencial a ese derecho de las entidades locales; tan sólo asegura la existencia de esas instituciones, a las que se valora como componentes esenciales, y cuya preservación se considera indispensable para la efectividad de los "principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador". "Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la ima-

(101) Ibid. F.J. 4.

gen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar"; "...la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formulación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace" (102).

Esta imagen comúnmente aceptada depende en gran parte del impulso que la sociedad dé en cada momento a esas instituciones representativas que, a medida que aumenta, amplía y potencia los contenidos irreductibles de la autonomía local. A mi entender, parte de ese núcleo irreductible, que sustenta al resto, es el poder de autogobierno efectivo de la Comunidad local: a través de los representantes que esa Comunidad ha elegido y de la intercomunicación efectiva entre representantes-representados, que se logra poniendo en juego las técnicas de participación directa en los intereses locales de los que los ciudadanos no deben desentenderse.

Sin perjuicio de los criterios de delimitación de ámbitos respectivos, las competencias de los entes locales, como ocurría en el deslinde entre las del Estado y Comunidades Autónomas, no pueden referirse a parcelas de actuación exclusiva, sino concurrente: "salvo algunas excepciones, son raras las materias en que en su integridad pue-

den atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones locales, lógicamente también son raras aquellas en que no existe un interés local en juego" (103). De nuevo aparece aquí la necesidad de la mutua cooperación respecto a los ámbitos respectivos; aquí no cabe tampoco la dialéctica fundada en la exclusión, sino las técnicas de cooperación-participación-coordinación. Por esto, la ley de Bases del Régimen Local, establece:

"La Administración Local y las otras Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos locales respectivos". (104).

Pese a las diversas declaraciones contenidas en la ley de régimen local, la verdadera consolidación del sistema pasa aquí, también, por una práctica efectivamente autonómica que se sustenta en el principio de la subsidiariedad y en el de participación en los asuntos públicos (políticos, económicos, sociales y culturales); y que exige un cambio de mentalidad en los rectores de los poderes públicos (diversificados) y un mayor respaldo social a las instituciones.

5.3. Bases del Régimen Local.

5.3.1. La Ley de Bases de Régimen Local, contempla

(103) Preámbulo de la Ley 7/1985, 2 IV (BOE 3, IV) de Bases de Régimen Local.

(104) Idem. Art. 10.

una diversificación de entes locales acorde con los principios constitucionales. Es preciso ahora, que cada Comunidad Autónoma defina sus propios modelos de acuerdo con esas bases, atendiendo a las peculiaridades propias. Junto al Municipio y Provincia, constitucionalizados como entes autónomos en que se organiza el Estado, prevé la creación de comarcas, entidades de ámbito inferior al Municipio y se reconoce el derecho de los Municipios a asociarse en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios (105). Además de la diversificación que propicia, otro elemento que parece fomentar, es el de la participación ciudadana: es criterio que ha de ponderarse antes de delegar competencias; se facilita la información a los ciudadanos; reconoce el derecho de acceso a los registros municipales; prevé la utilización de consultas populares; la participación para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales; y las corporaciones locales favorecen el desarrollo de asociaciones para la defensa de los intereses generales y sectoriales (106).

Pensamos que es un marco suficientemente amplio para que cada territorio, en atención a sus peculiaridades

(105) Ley de Bases de Régimen Local, cit. nota (103), arts. 42 y 44.

(106) Ibid. arts. 27 y 69-72.

históricas y sociales, puede definir sus propios modelos de Administración local, que permitirá llevar a cabo esa completa remodelación de las estructuras —y modos— de poder; y así restablecer el necesario equilibrio entre los diversos grupos sociales, y el de estos con el Estado, aunando esfuerzos para la consecución del bien común.

No podemos detenernos aquí en el debate doctrinal existente sobre la provincia, la oportunidad de su constitucionalización, la posibilidad de las "comarcas" y su incidencia en el modelo provincialista. Basta destacar las ventajas de la diversificación propiciada; que podrá permitir, una vez consolidados los respectivos modelos modificar las demarcaciones (mediante Ley Orgánica) provinciales o, llegado el caso, reformar la Constitución. Nos parece que, por el momento, será suficiente con desarrollar en cada Comunidad Autónoma una política más favorable a la autonomía local como alternativa al recién inaugurado "centralismo regional". En este aspecto, es significativo que uno de los pasos más audaces se dieron en beneficio de la comarcalización, no era, en el fondo sino un intento de centralizar, en los Consejos Territoriales, las competencias de las Diputaciones (107). Este

(107) Este fue el intento de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1980, 17.XII de "transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad", declarada inconstitucional en la STC de 28 VII.1981 (BOE 13 VIII)

intento, podía estar justificado al tratarse de una Comunidad Autónoma en cuyo territorio parece que nunca tuvo aceptación la provincia, y en la que además se ha optado por un sistema centralizado. Otro intento de análogas características, pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional, es el de la Comunidad Autónoma de Valencia con la ley de declaración de interés comunitario de determinadas competencias de las Diputaciones. Antes nos hemos referido a ella y su principal inconveniente estriba en el sistema de controles y de "coordinación" que arbitra (108).

A los efectos de nuestro estudio, tiene mayor interés el que nos detengamos en las relaciones interadministrativas reguladas en la Ley de Régimen Local que nos permiten valorar el verdadero alcance, contenido y naturaleza del poder de coordinación; que en nada varía del ya estudiado en el caso de las Comunidades Autónomas.

5.3.2. Las relaciones interadministrativas.

5.3.2.1. El "carácter bifronte" del régimen local.

El artículo 148.1.2 de la Constitución, posibilita el que las Comunidades Autónomas asuman, como de hecho

(108) Cfr. nota (87)

ha ocurrido (109), competencias sobre: "Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Loca-

(109) Así se recoge con distintas expresiones en los Estatutos de Autonomía de las siguientes Comunidades Autónomas:

País Vasco (L.O. 3/1979, 18.XII., BOE.22.XII), arts 10.1 y 10.4. Cataluña (L.O. 4/1979, 18.XII, BOE 22.XII), art. 9.7. Galicia (L.O. 1/1981, 6.IV, BOE 28.IV), arts 27.2 40 y 41. Andalucía (L.O. 6/1981, 30.XII, BOE 11.I.1982) art. 13.3, en relación con los arts. 4 y 71. Asturias (L.O. 7/1981, 30.XII, BOE 11.I.82) art. 11 en relación con art. 6. Cantabria (L.O. 8/1981, 30.XII, BOE. 19.I 82), arts. 36 y 37. La Rioja (L.O. 3/1982, 9 VI, BOE.19.VI), arts. 9.1, 17.1 g) y 26. Murcia (L.O. 4/1982, 9.VI, BOE 19.VI) arts. 11 a), 27.6. Valencia (L.O. 5/1982, 1. VII. BOE 10.VII), art. 31.8 y concordantes. Aragón (L.O. 8/1982, 10 VII, BOE 16 VIII), art. 35.2. Castilla-La Mancha (L.O. 9/1982, 10 VIII, BOE16.VIII), arts 29, 30 y 32. Canarias (L.O. 10/1982, 10.VIII, BOE 16 VIII) arts 29.2 y 32.1. Navarra (L.O. 13/1982, 10.VIII, BOE 16. VIII), art. 46. Extremadura (L.O. 1/1983, 25/II, BOE, 26 II) art 8.1. Baleares (L.O. 2/1983, 25.II, BOE 1.III), art. 10.2. Madrid (L.O. 3/1983, 25.II, BOE 1.III), art. 27.2; Castilla y León (L.O. 4/1983, 25.II, BOE 2. III) art. 27.8.

Como en los casos de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Baleares, Extremadura y Madrid, se condicionaban las competencias sobre régimen local a las que correspondieran a la Administración del Estado y cuya transferencia autoriza la legislación sobre régimen local a las que correspondieran a la Administración del Estado y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local la disposición adicional primera de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, establece para estas Comunidades que: Las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas por ellas, se ejercitarán, según los casos, en el marco establecido en el art. 13 (creación y supresión de municipios), y en el título IV de la Ley (comarcas y mancomunidades), así como si procediere, en los términos y con el alcance previstos en los arts 20.2 (organización municipal), 32.2 (organización provincial), 29 (régimen de concejo abierto) y 30 (regímenes especiales).

les y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local". Corresponde al Estado, en cambio, la definición de las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas..." (art. 149. 1. 18) También las Corporaciones locales pueden tener atribuidas competencias en cuyo ejercicio concurren bien con el Estado, bien con las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en un sistema autonómico, lo ordinario -como prevé la Constitución- es que las competencias sobre las Corporaciones locales sean ejercidas por las Comunidades sin perjuicio de las bases estatales en los términos ya estudiados; aunque por ello, no quedan los órganos generales privados de determinadas competencias, entre ellas la de delegación o transferencia directa, de funciones propias, a los entes locales. Queda así configurado el "carácter bifronte" del régimen local que impide su consideración como materia "extra" o "intra" comunitaria; "no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo art. 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse

y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyan en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines territoriales, para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función". El Tribunal Constitucional añade que como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts 140 y 141 de la Constitución), "pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con el ámbito de intereses propios, definido por la Ley" (110).

Más adelante, el Tribunal matiza las anteriores afirmaciones y señala que "el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir competencias a las Corporaciones locales, ni es necesariamente el único posible, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas...", que no hacen (110) STC 84/1982, 23.XII (BOE.15.I), F.J. 4, dictada en los R.I. 108 y 109/1982 contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1982, art. 28 en el que se facultaba al Gobierno para transferir o delegar competencias en los municipios.

imposible las transferencias o delegaciones directas, "pero aconsejan sin duda dar a la Comunidad Autónoma", sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen" (111)

En materia de régimen local concurren, por tanto, en diversos planos, el Estado y Comunidades Autónomas junto con las entidades locales que gozan, aunque en menor grado que las regiones, de autonomía. En este caso, además la concurrencia no se limita a la meramente normativa, sino que desciende al nivel material de ejercicio de competencias ejecutivas sobre unos órganos que pueden recibir atribuciones de una y otra instancia sometidas a distinto régimen; puesto que en el ejercicio de competencias recibidas las Corporaciones locales han de ajustarse a las normas de la transferencia o delegación. A este "carácter bifronte" del régimen local, hay que añadir que, sin perjuicio de lo que resulte de la ley, la autonomía municipal—en el plano de la capacidad— incluye, en principio, todas las materias a las que las entidades puedan alcanzar, es decir a todas aquellas que afecten a los respectivos intereses. Carácter bifronte e indeterminación de ámbitos que exigen de

(111) Ibid.

nodo mucho más apremiante la puesta en práctica de las técnicas de cooperación y, dentro de ellas, de coordinación.

En las materias antes estudiadas, las zonas de interferencia entre las instancias centrales y regionales eran bastante limitadas, dentro de un cierto grado de indeterminación previsto para una mayor flexibilidad que permita la necesaria articulación de los poderes. En el régimen local, desde la perspectiva local, regional o general, las zonas de interferencia son casi ilimitadas: "salvo excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista un interés local en juego" (112). Por ello se vuelve a confirmar, ahora con especial claridad el carácter relativo de los ámbitos excluyentes de cada instancia. La necesidad de una mutua relación cooperativa y de mutuo respeto a las respectivas responsabilidades se convierte aquí en elemento imprescindible para lograr el equilibrio necesario para el normal funcionamiento institucional. La cuestión no puede resolverse mediante un reparto, más o menos artificioso de esferas de influencia. El problema

(112) Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, citada en nota (103).

de fondo se encuentra en la promoción personal y social que sólo puede lograrse potenciando la incorporación a los intereses generales, a la consecución del bien común, de todos los "individuos (léase personas) y grupos" a quienes la Constitución reconoce y ampara, el de recho a participar, directa e indirectamente.

A estos imperativos y realidades se refiere el preámbulo de la Ley de Bases del Régimen Local que seña la cómo, en esta materia, están implicados todos los sectores de la realidad a que se extiende la acción pública; todos ellos aludidos y en mayor o menor medida afectados; "la realidad social, cultural, tecnológica y económica ha roto definitivamente las situaciones singulares de relativo aislamiento y hoy la sociedad se nos muestra como un todo continuo...". Esa continuidad del tejido social hace imposible marcar unas fronteras nítidas a los intereses cuya tutela respectiva se encomienda a los distintos poderes que destacan así su condición de formar parte de un conjunto institucional de arquitectura compleja en que las partes adquieren sentido en función del todo, pero articulándose entre sí no por principios formales, sino por criterios materiales que tratan de adaptar las competencias a los intereses reales en juego" (113). Ese todo en que se integran las

(113) Ibid.

partes es el Estado compuesto que encuentra su sentido último en la promoción de las personas, en el logro del bien común. De aquí que se promocióne la participación ciudadana.

Por tanto, la autonomía local "no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado" (114). Entendido aquí el Estado como Estado-Comunidad, conjunto de instituciones.

5.3.2.2. La coordinación.

En los Estatutos de Autonomía se reconoce a las Comunidades Autónomas la potestad de coordinación sobre las Corporaciones locales, que no es sino consecuencia de ese plano superior en que se encuentran los poderes territoriales por razón de su mayor grado de autonomía: mayor participación, a un nivel más general que el de las Corporaciones locales. También se reconoce esta responsabilidad a las Diputaciones Provinciales (115).

La coordinación de la actividad de las Corporaciones locales supone, como vimos al estudiar la coordinación de las actuaciones autonómicas, el reconocimiento

(114) Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, citada en nota (103).

(115) Art. 36 de la citada Ley.

a los órganos coordinados de una esfera de responsabilidades propias que se trata de orientar. Por ello, veíamos que no es una competencia sobreañadida a las demás que el Estado y Comunidades Autónomas han recibido de la Constitución y Estatutos; es un método de actuación que impone la incorporación de las instancias inferiores a las responsabilidades propias de las superiores. Así, se amplían las perspectivas territoriales y se permite una actuación coherente con los intereses generales. Suponía la participación y la corresponsabilidad. Presidida por el principio cooperativo pretende la ordenación conjunta a un fin común que todos los entes autónomos perseguirán de forma co-ordinada. Sus técnicas se orientaban más hacia la autovinculación que a la imposición unilateral. Sustituye en un Estado compuesto —con poderes diversificados— al principio de jerarquía que rige en los Estados centralizados. Este es el sentido del artículo 10.1 de la Ley de Bases de Régimen Local que señala:

"La Administración local y las demás Administraciones públicas , ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los asuntos competenciales respectivos".

Resalta este precepto la naturaleza bilateral de los poderes de co-ordinación: título del que emanan derechos y obligaciones recíprocas, sin perjuicio de los cier

tos poderes de dirección de las Administraciones que han de procurar esa co-ordinación; que no anulan la voluntad autónoma, sino que orientan y promueven la co-responsabilización de todos.

"Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas"(116) Es la concurrencia la que funda, sobre el respeto a las responsabilidades ajenas, la necesidad de coordinar, que reduce la diversidad de actuaciones a la unidad sin que, para ello sea precisa la uniformación. Por esta razón, la ley señala que las funciones de coordinación "no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales" (117). En este sentido, declara el preámbulo de la ley de régimen local cómo estas técnicas de relación interadministrativa suponen "las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos en su ámbito propio, con plena

(116) Art. 10.2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

(117) *Ibidem.*, art. 10.3.

capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad de éstos. Ciertamente ~~añade el preámbulo~~ que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia". Estos principios habrán de ser "el resultado del juego mismo de la vida institucional desde sus presupuestos de representatividad democrática y gestión autónoma de las propias competencias (con lo que todas las instancias administrativas son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público)". De este modo, las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarias y de base negociada".

En estos criterios, de respeto a las competencias respectivas, reconocimiento de la plena capacidad y responsabilidad y el de autovinculación, son los que informan las normas que, sobre coordinación, contempla la Ley de Régimen Local. A ella se presta atención en los artí-

culos 55-59.

El primero de ellos reitera y concreta la que ya se había señalado en el artículo 10.

"Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales de otro, deberán en sus relaciones recíprocas":

a) "Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias". Esas consecuencias a que se refiere la ley, son aquellos efectos extraterritoriales que producen los actos, gran parte de ellos, de cada entidad local y que, por sí mismos, no pueden justificar la limitación de sus competencias.

b) "Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones". Lo que quiere decir que, en su actuación, todos los poderes públicos han de orientar sus actuaciones a la consecución de los intereses generales y el medio para que esa orientación sea posible no es otro que reconocer el principio de la diversificación de los poderes; que obliga a rechazar -con más decisión en aquellos que tienen mayor visión de conjunto- to

da afirmación de exclusivismos.

c) "Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos". Es decir, cooperar con las demás para facilitar el ejercicio de competencias ajenas de tal modo que: los órganos más generales cuenten (tengan en cuenta) con las apreciaciones de los más particulares (demandas sociales); y los que desarrollan sus cometidos en un ámbito territorial más reducido vean ampliadas sus perspectivas para ponderar la totalidad de los intereses generales a los que han de servir.

d) "Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el cumplimiento de sus tareas". Consecuencias de todo lo anterior.

Estos puntos que acabamos de recoger, sientan las bases del sistema cooperativo que tratamos anteriormente al estudiar los poderes del Estado en la coordinación de las competencias de las Comunidades y que podríamos considerar corolarios del principio de lealtad al sistema (118). Sobre estos criterios se apoyan las técnicas coop

(118) Que preside las relaciones entre los poderes generales y territoriales en la República Federal Alemana. Cfr. JIMENEZ BLANCO, A. "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación", principalmente pp. 95-108 (1985).

dinadoras que son medios para mantener el equilibrio del sistema.

A estas técnicas se refieren los artículos siguientes y en nada difieren de las estudiadas en relación con las Comunidades Autónomas:

19. Información recíproca. La Ley establece la obligación, de las Entidades Locales, de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos o acuerdos que adopten. En este caso, estimamos que el legislador se ha excedido al establecer la obligación de realizar una información doble; hubiera bastado con encomendar la recepción periódica de los informes a las Comunidades Autónomas sin llevar tan lejos el principio de "bifrontalidad" del régimen local que no hace sin convertir en excesivamente gravoso el cumplimiento de un deber. Al Estado le bastaría de ordinario con la información que recibe de las Comunidades Autónomas; y, eventualmente, con la solicitud de informaciones concretas sobre la actividad municipal que -como establece la ley- podrá solicitar (tanto el Estado como la Comunidad) incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes (119) Además de un aumento innecesario (in-

(119) Art. 56 de la Ley de Bases de Régimen Local; cfr. también art. 64.

justificado) de la burocracia, supone desconfianza en la actuación de los poderes regionales.

También son desafortunadas las matizaciones con que se contempla el derecho a la información que tienen las entidades locales, al señalar que tendrán acceso "a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente", que contradice lo dispuesto en la letra c) del artículo anterior ("facilitar la información sobre la propia gestión que sea relevante...").

Aunque al definir, la ley, las competencias de las Diputaciones, se les confía la coordinación de los servicios municipales entre sí..." (120), nada se dice sobre ellas en el apartado concreto dedicado a la información. Cabría introducir en los desarrollos reglamentarios una disposición que tuviese en cuenta el papel de las Diputaciones y les encargase el coordinar la recepción de las informaciones periódicas para su remisión a las demás Administraciones públicas, sin perjuicio de las solicitudes directas sobre materias concretas que pueden realizar todas ellas.

29. Cooperación económica, técnica y administrativa

(120) Art. 36.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local. (citada en nota 103).

(121). Se reconoce expresamente la capacidad negocial de las Administraciones públicas y se establece su carácter voluntario que en nada modifican el régimen de convenios estudiado en relación con las Comunidades Autónomas. Sí supone novedad la obligación de informar a las Administraciones no intervinientes, de la formalización de los acuerdos de cooperación. El marco de los Convenios vendrá determinado por ley.

Nada se dice en este artículo sobre la cooperación horizontal, es decir, entre entidades locales del mismo rango, ni tampoco de los que pueden formalizarse entre los Ayuntamientos y Diputaciones. La Ley, en otro apartado, tan sólo contempla los convenios entre municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (Mancomunidades) (122). Respecto a los que pueden celebrar los Ayuntamientos con las Diputaciones y los de éstas entre sí, cabe deducir su legitimidad de los principios recogidos en la ley de régimen local.

3º. Organos de coordinación (123). Como ya vimos, estos órganos sólo tienen carácter deliberante o consultivo y podrán tener ámbito autonómico o provincial y de

(121) Art. 57 de la Ley de Bases de Régimen Local.

(122) Art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local.

(123) Art. 58 de la Ley de Bases de Régimen Local.

carácter general o sectorial.

Se faculta al Gobierno para crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones y prestación de servicios. Nada se dice de la presencia de las Comunidades Autónomas en éstos órganos, cabe esperar que se incluya su participación en el Reglamento al que se remite la Ley.

Por último señala que en todo caso "las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.

4º. Medios subsidiarios. El artículo 59 prevé la técnica de la planificación como instrumento para coordinar el ejercicio de las competencias de la Administra-
ción local, que las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán confiar al Gobierno o al Consejo de Gobierno, especialmente de las Diputaciones Provinciales. La ley señala que se hará uso de este procedimeinto cuando los anteriormente vistos no sean idóneos para garantizar la coherencia de las Administraciones Públicas o resultaren éstos manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate.

"La Coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios a través de planes sectoriales para la fijación de objetivos y la determinación de prioridades de la acción pública en la materia correspondiente". La Ley precisará con suficiente detalle las condiciones y límites de la coordinación así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las Correspondientes Asambleas legislativas.

Para la elaboración de los planes habrá de contar, el Gobierno o el respectivo Consejo de Gobierno, con la participación de las Corporaciones locales.

Se contempla, por tanto, esta técnica como subsidiaria de las anteriores y, en cierto modo, de carácter extraordinario (falta de idoneidad o manifiesta inadecuación de los otros medios).

La Ley del Proceso Autonómico en su artículo 7 (13 en el proyecto de LOAPA) contemplaba "la coordinación a efectos de la gestión de los servicios correspondientes" y a tal efecto, podrán unirse los presupuestos respectivos, sin que ello implique unir los presupuestos de los mismos.

Los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleaa

res y Castilla y León, contemplan esta técnica de coordinación de las funciones de las Diputaciones que sean de interés general comunitario (124). El carácter restrictivo se deduce de la exigencias contenidas en ellos: exigencia de aprobación de la ley por mayoría absoluta (Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura y Castilla y León), salvo los casos de Castilla-La Mancha, que exige mayoría de tres quintos, Canarias y Baleares que atribuyen esta facultad a sus respectivos Consejos de Gobierno. Además la atribución esta matizada en los Estatutos al añadir a la competencia de coordinación la cláusula " fijándose en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación ".

En el de Valencia se establece que las Cortes Valencianas podrán transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social (125). Esta técnica de planificación, habrá de practicarse, en todo caso, como medida de co-ordinación aunque, por los intereses en juego, se vean algo aumentados los poderes de co-dirección. En nin

(124) Cfr. arts 4 (Andalucía), 47 (Valencia) 45 (Aragón), 22 (Canarias), 16 (Extremadura), 40 (Baleares), 20 (Castilla y León) y 30 (Castilla-La Mancha) de los Estatutos citados en la nota (31).

(125) Art. 47.2 del Estatuto de Autonomía de Valencia, citado en nota (67).

gún caso pueden vaciar de contenido las competencias locales ni reducir más de lo imprescindible los ámbitos de autonomía.

5.3.2.3. La planificación, medio ordinario.

Junto a la técnica "extraordinaria" que acabamos de estudiar, cabe también la planificación y programación ordinarias, en las que predomine el acuerdo mutuo y se rijan por los principios —más adecuados al fin co-ordinador— de orientación y fomento. Así parece desprenderse de los términos de la ley de Bases y de los Estatutos de Autonomía.

La planificación ordinaria viene contemplada en la Ley de Bases en cuanto que reconoce a las entidades locales la potestad de programación o planificación y el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Esta interpretación viene corroborada por el artículo 43.2 in fine que reconoce el de todas las Administraciones en la elaboración de los planes (126). Por otra parte, de poco servirían los planes locales sin un marco más amplio; además esa potestad quedaría desprovista de contenido frente a los planes generales y comunitarios. Por ello, lo esencial de esa facultad consiste —en virtud de la autonomía— en el derecho a participar en los planes de alcance (126) Art. 4. a) de la Ley de Bases de Régimen Local.

regional aportando los propios puntos de vista y en el derecho a desarrollar y ejecutar los planes de ámbito superior. Esta interpretación -derecho a participar, derecho a desarrollar- se confirma por el artículo 36 de la ley que atribuye a las Diputaciones Provinciales la competencia de coordinación de los servicios municipales y les encomienda la aprobación anual de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales en cuya elaboración deben participar los municipios. Añade este artículo que las Comunidades Autónomas aseguran en el territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de la Ley, que es el que se refiere a la planificación que hemos denominado extraordinaria. De aquí parece desprenderse esa duplicidad de planes como técnica coordinadora: los ordinarios que se coordinarán de acuerdo con las orientaciones de esos otros planes, los extraordinarios que pueden aprobarse cuando así lo exijan los intereses comunitarios o generales (en los términos ya vistos).

El derecho a participar en los planes (ordinarios o extraordinarios) y la distinción entre éstos y los anteriormente vistos, se manifiesta de modo patente en el Es tatuto de Autonomía de Andalucía que junto a esa "coordi

nación de interés general" añade que en todo caso (no ya en supuestos determinados), la Comunidad Autónoma coordinará los Planes provinciales de obras y servicios. Además se establece que la planificación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía "se realizará con el asesoramiento y la colaboración de las Corporaciones Locales y las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales de Andalucía " (127).

La técnica de planes y programas requiere en todo caso —según se desprende del principio de autonomía y de participación— la integración de las Corporaciones Locales en los órganos planificadores, y han de hacerse eco de sus objetivos y prioridades pues son quienes —de modo autónomo— han de llevarlas a efecto; previamente a su aprobación, los planes han de recorrer esa fase ascendente, de lo local a lo comunitario, de lo comunitario a lo general para, en una fase posterior, señalar —de común acuerdo— los objetivos y orientaciones generales que cada Administración perseguirá de modo autónomo.

A esta doble fase se refiere JIMENEZ BLANCO, en relación con las Comunidades Autónomas:

(127) Arts. 4.5 y 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, citado en nota (66). El art. 39. 23 del Estatuto de Autonomía de Baleares, citado en nota (31) confiere competencias de planificación y desarrollo económico a los Consejos insulares, lo que amplía, como hemos visto, la participación en la elaboración de los planes regionales.

"...El principio de participación de las Comunidades Autónomas -léase aquí también, Corporaciones locales- en la elaboración de la política estatal es un prius temporal, lógico y jurídico-constitucional, si se pretende luego dirigir la actividad de aquellas mediante pautas unitarias. La coordinación, desde luego, tiene una fase descendente pero también otra ascendente sin cuya efectividad la autonomía y la descentralización pueden quedar vacías o huecas de contenido, porque entre otras razones, sólo tiene sentido la vinculación de las Comunidades Autónomas -en nuestro caso, ahora, de las Corporaciones Locales- a instrumentos centrales si hay un elemento de autovinculación" (128).

El recurso a la planificación de la actividad administrativa ha de ser considerado de ordinaria administración; si se entiende como instrumento para una mayor racionalidad en la disposición de los medios en orden a unos fines comunes que la sociedad -a través de su participación en la vida local, autonómica y general- define. Sin la planificación, las actuaciones administrativas quedan descoordinadas, no sólo entre sí, sino también -y es más grave- dentro de sí; cuando falta la

(128) JIMENEZ BIANCO, A. "Las relaciones de funcionamiento..." citado en nota (118), pp. 317-318.

coordinación interna -en la propia Administración pública de que se trate- cada Administración actúa sin objetivos, claros, unitarios, con lo que su actividad de coordinación externa, respecto a las otras Administraciones, tiende a moverse en el terreno de lo arbitrario; y será fácil que se pierdan de vista los ámbitos de las responsabilidades ajenas que ha de respetar y con las que ha de contar. Si falta esa fijación de prioridades, es fácil que los medios se conviertan en fines, el control del fin se reduce a un control de medios, con lo que el carácter servicial de su actuación se convierte en instrumento de dominación: búsqueda de la eficacia por la eficacia sin un claro objetivo al que dirigirse.

En este sentido señala POTOTSCHING, que el recurso a la programación tanto general como sectorial, ha de considerarse medio necesario para la actividad administrativa local. "En realidad, el método de la programación es el único que consiente la coordinación entre centros autónomos de decisión y responsabilidad. Se trata por un lado de hacer participar a los municipios y provincias en la programación regional y por otro lado hacer posible que tal programación permita espacios de efectiva autonomía a las entidades comunitarias de nivel inferior. Pero se trata también de hacer adoptar a los

municipios y provincias la regla de la programación como regla interna de organización, de manera que esta se desarrolla normalmente mediante programas en lugar de mediante actos o intervenciones únicas y de manera que se favorezca al máximo la comprensión de las opciones políticas, que sirven de fundamento a las diversas intervenciones. Pero otro de los resultados que se obtienen por este camino es el de poder distinguir en la actividad administrativa local el momento de la decisión del de la ejecución. El primero se expresa, precisamente mediante planes, programas, reglamentos, presupuestos y actos generales de orientación, de competencia del Consejo o de la Asamblea; y el segundo corresponde al momento sucesivo de la gestión de las intervenciones que realizará respetando los planes y programas. Esta última etapa puede quedar en manos de la Junta o pasar a empresas de servicios contratados, quizá bajo control e incluso con la participación de las Comisiones consultivas, pero en todo caso con la necesaria autonomía y agilidad en las decisiones" (129).

Por este procedimiento se facilita la participación ciudadana que al conocer con claridad los fines y objetivos en cuya definición puede haber intervenido,

(129) FLOTTSCHING, Umberto. "Por una nueva legislación municipal", citado en nota (81). pp. 199-200.

puede también corresponsabilizarse en su consecución y, a la vez, al no tratarse de actuaciones aisladas e inco_nnexas, el control sobre su ejecución será mayor. Una de las experiencias, en la que se ha manifestado la eficacia de esta técnica y que ha suscitado una mayor participación y conciencia pública ha sido la de los planes de urbanismo, mediante los cuales los ciudadanos y grupos se han sentido responsables del entorno y, en muchos casos, han impulsado mejoras e impedido actos perjudiciales para el entorno urbano (130).

5.3.2.4. Armonización.

La Ley de Régimen Local, dentro de las relaciones interadministrativas, dedica un artículo a la previsión de procedimientos de reserva de competencias, en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, en aquellas materias en que por la naturaleza de la actividad se ha ga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias. En estos casos, las Entidades locales tendrán asegurada su "participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la Comunidad Autónoma correspondiente atribuyéndole a

(130) Cfr. POTOTSCHING, citado en nota (81).

una de estas su decisión final" (131). "En ningún caso -termina el artículo- éstas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponda a la Entidad Local".

Aunque es una de las legítimas opciones que pueden adoptar el legislador, estatal o comunitario, encierra ciertos riesgos para la autonomía local. En determinadas materias bastaría alegar el tan repetido argumento -de épocas pasadas- de falta de medios, para privar a los entes locales de responsabilidades que le son propias. Es este un procedimiento de carácter excepcional al que, en nuestra opinión, le son aplicables los principios que rigen en las técnicas de armonización de competencias comunitarias: siempre que la unidad requiera soluciones uniformes, se han de poner en práctica las técnicas ordinarias de coordinación; si es preciso, incluso, las de planificación de carácter extraordinario; cuando todas esas medidas sean insuficientes para la consecución del interés general, podrá acudir a esta técnica excepcional que habrá de tener la extensión imprescindible para el fin al que se dirige sin que sea legítima su extensión a otras materias conexas. Las interferencias no son moti

(131) Artículo 62 de la Ley de Bases de Régimen Local, citada en nota (103)

vo suficiente para la armonización, pues llevarían a negar la autonomía local, sino título de co-ordinación que legitiman la instrumentación de técnicas co-ordinación.

5.3.2.5. Las delegaciones, y transferencias, en las Corporaciones Locales.

A lo largo de este apartado no hemos venido refiriendo a las delegaciones y transferencias como alternativa a los excesos burocráticos en los que las Comunidades Autónomas, y el Estado podrían incurrir, que desvirtuarían el impulso renovador de la Constitución de 1978, que ha tratado de resolver la crisis de legitimación por la que estaba pasando —y de la que no ha salido— todo el marco institucional del Estado, de modo especial la Administración pública.

La renovación profunda —a nuestro juicio— ha de consistir en el incremento de los elementos participativos que propicia la diversificación de poderes que rige ahora nuestro sistema. Los procedimientos de la Administración indirecta favorecerán sin duda esa mayor participación ciudadana que consiste —en gran medida— en la incorporación de los ciudadanos y grupos en que se integra a la consecución del bien común de la sociedad.

Junto al reconocimiento de la autonomía local y del derecho a intervenir en todos los asuntos que afectan a esa esfera, las delegaciones, y transferencias, de compe-

tencias, en el marco de los planes (en el sentido visto) propicia esos valores superiores que propugna la Constitución al configurar a España como un Estado social y democrático de Derecho (132).

El primero de los problemas que plantean estas técnicas es el de determinar si el Estado tiene capacidad, constitucionalmente fundada, para verificar delegaciones —o transferencias— directas a las Corporaciones locales. El Tribunal Constitucional resolvió la cuestión en la sentencia de 23 de diciembre de 1982 (133). El recurso fue planteado por el Parlamento y Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña, contra el artículo 23 de la Ley de Presupuestos generales del Estado para 1982 que autorizaba al Gobierno para delegar o transferir funciones o servicios a los municipios. Los recurrentes estimaban que la competencia sobre el régimen local correspondía de modo exclusivo a Cataluña. El Tribunal resolvió desestimando el recurso. Consideró al artículo 23 como norma básica y señaló —como antes vimos— el carácter bifronte del régimen local; si bien advirtió que no es necesariamente el único procedimiento posible dentro del marco constitucional, "que permite al legislador estatal otras opciones pa-

(132) El artículo 1.1 de la Constitución así lo declara: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y el pluralismo político".

(133) Citada en nota (110).

ra la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas (...); esas delegaciones o transferencias directas "aconsejan sin duda dar a la Comunidad Autónoma, ..., al algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen" (134).

El Proyecto de LOAPA en su artículo 14 —hoy artículo 8 de la Ley del Proceso Autonómico (135)— prohibía las transferencias o delegaciones directas de las competencias estatales a las Diputaciones. En la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el citado proyecto no se pronuncia al respecto ya que no era cuestión debatida.

Con posterioridad al proyecto de LOAPA (cuyo recurso de inconstitucionalidad se interpuso en agosto de 1982) el Tribunal Constitucional dictó la sentencia sobre la Ley de Presupuestos Generales a que hemos hecho referencia más arriba, en la que se admitían abiertamente las delegaciones o transferencias directas.

Con estos antecedentes, la Ley de Bases del Régimen local ha abandonado el criterio de interdicción de dele-

(134) Ibid., F.J.4.

(135) Ley 12/1983, 14 X (BOE, 15.X) del Proceso Autonómico, citada en nota (45).

gaciones directas sin que se diga nada sobre las transferencias, lo que revela que la previsión introducida en el proyecto de LOAPA no respondía a una postura resuelta por parte del legislador estatal. En la nueva ley dicha prohibición ha sido sustituida por el requisito de la previa consulta e informe a la Comunidad Autónoma interesada; lo que se hace extensivo cuando la delegación se practique en favor de los municipios (136).

La delegación pueden practicarla tanto el Estado como las Comunidades, tanto a los municipios como a las Diputaciones; en este último caso el Estado sólo les delegará competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios (137). En relación con los municipios la oportunidad de la delegación se valorará conforme al criterio de la eficacia y mejora de la participación ciu-

(136) En el caso de las Diputaciones, la ley de Bases de Régimen Local, artículo 37.2, autoriza al Estado delegar competencias de mera ejecución, previa consulta e informe a la respectiva Comunidad Autónoma; para nada se refiere a las transferencias. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, el artículo 27.3 establece este requisito de la previa audiencia: "La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe a la Comunidad Autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente...", esta salvedad se refiere —entendemos— tan sólo al requisito de la aceptación previa del Ente en quien se delega.

(137) Cfr. art. 37.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, citada en nota (103).

dadana (138).

Para la efectividad de la delegación se requiere que el ente local acepte (139). Las Administraciones delegantes podrán para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados:

- a) emanar instrucciones técnicas de carácter general;
- b) recabar información sobre la gestión;
- c) enviar comisionados;
- d) en caso de incumplimiento se podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución de la Administración delegada.

La Ley del Régimen Local no se refiere para nada a las transferencias; es decir aquellos actos por los que el Estado o las Comunidades Autónomas traspasan competencias propias a las Corporaciones locales para que éstas las ejerzan en nombre propio y por cuenta del poder delegante: caso de autonomía de ejecución que los Estatutos de Autonomía prevén (140). Ante el silencio de la ley, en

(138) Cfr. art. 27.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

(139) Cfr. art. 27.3 y 37.2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

(140) Se prevén transferencias en los Estatutos de Autonomía siguientes:

País Vasco, a favor de los territorios históricos (art. 37.1); La Rioja, a favor de los Entes territoriales al encomendar esta competencia a la Diputación Regional (Parlamento) en el art. 17.1 g); Valencia, en las Diputaciones (art. 47.2); Aragón en las Diputaciones y en los Ayuntamientos (art. 45.3); Canarias, en los Cabildos insulares (art. 22.3); Extremadura, a favor de las Diputaciones.

el caso de las Diputaciones, el Estado no puede transferirles competencia alguna por imperativo de la Ley del Proceso Autonómico. Según esta misma ley, las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Diputaciones Provinciales el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado, salvo disposición expresa en contrario (141).

(art. 16.4); Baleares en los Consejos insulares (art. 39 in fine); Castilla y León, en las Diputaciones (artículo 20.4); citados todos ellos en la nota (81). El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 19 de mayo de 1981, pag. 103 de la Edición del Centro de Estudios Constitucionales.

(141) El artículo 5.1º señala que "las leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferirles -a las Diputaciones Provinciales- competencias propias de la Comunidad.. .."; el artículo 8.2 prohíbe taxativamente las transferencias o delegaciones del Estado a favor de las Diputaciones Provinciales salvo el caso de recaudación de tributos. A la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda delegar en las Diputaciones competencias transferidas o delegadas por el Estado, se refiere el art. 8.1 de la Ley del Proceso Autonómico. El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981 recoge estas orientaciones en su apartado IV.3 ("La posición de las Diputaciones Provinciales"), pag. 68 de la Edición del Centro de Estudios Constitucionales.

Algunos Estatutos de Autonomía, la Ley del Proceso Autonómico y, ahora la de Régimen Local, prevén que la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades puedan (o deban) encomendarla a las Diputaciones (142).

La Ley de Bases del Régimen Local señala que en este supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares (en las delegaciones ordinarias sólo habla de las generales) de las Comunidades. La Ley del Proceso Autonómico detalla más lo mecanismos de dirección y control que pueden utilizar las Administraciones autonómicas:

a) las Comunidades Autónomas encomendarán la gestión ordinaria por ley (143);

b) podrán fijarse módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando las correspondientes dotaciones económicas (las Diputaciones podrán mejorar esos módulos y niveles utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias) y las Diputaciones se someterán a las instrucciones que reciban, así como informar cuando sean requeridas (144).

c) las resoluciones que se adopten por la Diputación podrán ser recurridas en alzada ante los órganos de

(142) Cfr. nota (66)

(143) Artículo 5.1 de la Ley del Proceso Autonómico, citada en nota (45).

(144) Artículo 6 y 5.2 de la Ley del Procedimiento Autonómico.

la Comunidad Autónoma que puede revisar de oficio los actos de la Administración provincial (145); esta es la diferencia más sustancial que se observa en relación con las delegaciones ordinarias;

a) en caso de incumplimiento de las instrucciones (la Ley dice "directrices"), denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados por la Comunidad Autónoma, podrá suspender o dejar sin efecto la delegación; o ejecutar la competencia en cuyo caso las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate (146).

A pesar del grado de dependencia, al no llegar a ser la propiamente jerárquica, las Diputaciones conservan su autonomía organizativa: "podrán organizar los servicios transferidos o delegados, que ejercerán bajo su responsabilidad" dentro de las normas por las que se rija la competencia de que se trate (147).

Con todas las técnicas señaladas, además de las de terminaciones que el legislador comunitario pueda introducir, las Comunidades Autónomas cuentan con suficientes medios para dirigir la actuación administrativa de las Diputaciones en la gestión ordinaria de sus ser-

(145) Artículo 5.3 de la Ley del Proceso Autonómico.

(146) Art. 5.2. párrafo 2º de la citada Ley.

(147) Ibidem, art. 5.4.

vicios. Es preciso que este modelo administrativo se comience a llevar a efecto por los motivos a que hicimos referencia al tratar de la Administración autonómica: además de reducir el aparato burocrático que elimina la posibilidad de heredar los vicios de la Administración estatal precedente, fomenta la participación de las entidades locales y facilita la adecuación de las actuaciones territoriales a las demandas sociales. Se cumple así el imperativo constitucional de la autonomía y se hace efectivo el principio administrativo de la descentralización.

Transferencia, delegación y gestión ordinaria se muestran técnicas de gran eficacia para la realización de los principios constitucionales, que cuentan en nuestro ordenamiento con medio suficientes para que esa diversificación administrativa no quiebre la unidad de la Administración pública. Fomenta también la profunda reforma de unas estructuras ya caducas que han demostrado su eficacia para acoger los requerimientos sociales.

5.3.3. El poder de supervisión.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen el derecho y el deber de supervisar la legalidad de los actos de las Corporaciones locales; del mismo modo que el Estado tiene competencias de alta inspección sobre las Comunidades Autónomas en los términos vistos

(148). Al ser la autonomía un derecho limitado —poder limitado— que tienen las Corporaciones y Comunidades como parte de un todo, la unidad de la Nación española, y es dentro de ella donde alcanza su realización plena la autonomía; este derecho de los entes territoriales es compatible con la existencia de un control de la legalidad.

El Tribunal Constitucional así lo declaró en 1981 aunque señalaba, a la vez, que el control de la legalidad sobre el ejercicio de las competencias respectivas no puede justificar el establecimiento de controles genéricos e indeterminados "que sitúan a las Entidades locales en una situación de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales". En cambio, son admisibles controles de carácter puntual que "habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado " (149).

Aunque es legítimo el control de la legalidad, el Tribunal ha declarado que "la autonomía garantizada por

(148) Cfr.

(149) STC 2.II 1981 (BOE, 24 II), F.J. 3, citada en nota (97).

la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración"; sin embargo, caben excepcionales supuestos de control de la oportunidad, cuando se fundamenten en la propia Constitución; este es el caso de la defensa del patrimonio de las Corporaciones locales en donde es posible la "existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad" (150).

La Ley del Régimen Local regula, bajo el epígrafe "Impugnación de actos y acuerdos y ejercicios de acciones", los posibles controles sobre actos de las Corporaciones locales. La generalidad de alguna de sus disposiciones han de ser interpretadas conforme a los principios constitucionales arriba indicados.

El art. 65 establece:

"Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus competencias (150) Ibid. F.J. 14, en relación con el F.J. 3.

respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo".

El requerimiento habrá de ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada y habrá de formularse en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo. Transcurrido el plazo señalado en el requerimiento sin haberse atendido, podrá recurrirse el acto o acuerdo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. También es posible acudir a la jurisdicción sin formular el requerimiento.

El artículo siguiente señala la posibilidad de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de previo requerimiento cuando los actos o acuerdos de las entidades locales menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades. No queda clara la diferencia de este control, también jurisdiccional, al que se puede recurrir cuando se interfieran o menoscaben competencias de otras Administraciones. No cabe otra interpretación posible que la de entender que está reiterando el control de la legalidad recogido en el artículo anterior: único

que pueden ejercitar los órganos jurisdiccionales. Son desafortunados los términos "interferir" y "menoscabar" ya que, como el mismo legislador expone en el preámbulo de la Ley, son raras las materias que en su integridad pueden atribuirse el exclusivo interés de las Corporaciones locales y "también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego": los "menoscabos" e "interferencias" serán frecuentes, por ello, para lograr el equilibrio, es precisa, la cooperación interadministrativa, la coordinación y el principio de descentralización. Es te artículo, pese a su nula efectividad más allá del control de la legalidad, no es conforme en su orientación a los principios de autonomía. Ya vimos como tampoco podían deslindarse de modo tajante los ámbitos estatales y autonómicos, menos aún en los ámbitos locales.

Dentro del epígrafe de relaciones interadministrativas, el artículo 60 contempla el control sobre los actos de las Corporaciones locales que incumplieran obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y cuya cobertura económica estuviera legal o presupuestariamente garantizada. Si la Corporación local persistiera en su incumplimiento después de un mes desde que fue requerida se procederá a ejecutar la obligación a su costa y en

sustitución de la Entidad local.

Por último, la Ley regula dos medios extraordinarios de control:

1º Disolución de los órganos de las Corporaciones locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Habrá de acordarlo el Consejo de Ministros previa Audiencia o a petición de la Comunidad Autónoma correspondiente y una vez autorizado por el Senado (151).

2º Suspensión de actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España y adopción de medidas para la protección de ese interés. La suspensión la acordará el Delegado del Gobierno previo requerimiento al Presidente de la Corporación. Dentro de los diez días siguientes a la suspensión habrá de impugnar dichos actos o acuerdos ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (152)

(151) Art. 61 de la Ley de Bases de Régimen Local, citada en nota (103).

(152) Ibid., art. 67.

CAPITULO V
EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SALUD

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SALUD

1. INTEGRACION EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES.

1.1. Interpretación sistemática.

El derecho a la protección de la salud viene reconocido en nuestra Constitución dentro del Título I dedicado a los derechos y deberes fundamentales. Se incluye dentro del Capítulo III, que lleva el título: "De los principios rectores de política social y económica". Los anteriores capítulos tratan de los derechos fundamentales y libertades públicas y de los derechos y deberes de los ciudadanos. Todos esos derechos y principios contemplados dentro de ese título forman una unidad en cuyo contexto han de ser interpretados. La distinta clasificación que se hace de ellos en nuestra ley fundamental responde a criterios de una mayor o menor "normativización" constitucional (1).

(1) OLLERO TASSARA, A. "Para una teoría "jurídica" de los derechos humanos". Revista de Estudios Políticos, 57, 115-116 (1.983): "La diferencia entre ambos grupos de de-

En los recogidos bajo el epígrafe de los "derechos fundamentales y libertades públicas", al referirse de modo inmediato al derecho-autonomía, y consagrar unas ciertas esferas de libertad personal, se exige su desarrollo mediante ley Orgánica, su vigencia es uniforme en todo el territorio nacional y gozan de unas especiales garantías. Son las libertades fundamentales sin las cuales no es posible la constitución de un Estado Democrático de Derecho. Por lo que se refiere a los derechos incluidos en el segundo grupo, su desarrollo está reservado al legislador —reserva de ley ordinaria— y se permite una cierta diversidad territorial en beneficio de las concretas políticas comunitarias y de una mayor adecuación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Tanto en uno como en otro caso, se admiten diversas opciones en su determinación normativa para lograr un mejor ajustamiento social; es decir, una mayor integración de las esferas privativas en la consecución de los fines generales de la sociedad. Sin embargo, el legislador habrá de respetar en todo caso el conte

rechos —la distinción entre "derecho" y principio es poco afortunada— radica en que los "derechos y libertades" disponen en el texto de una mayor dimensión "normativa", mientras que los mal llamados principios la cobrarán "de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen". Ello se debe, sin duda, a su predominante carácter de derechos prestación —cuya dimensión normativa "plantea problemas peculiares respecto a los derechos garantía— y no a que se estime subordinada su defensa o promoción. Esta ausencia de jerarquía previa es de especial interés cuando unos y otros hayan de ponderarse mutuamente al jugar como "principios".

nido esencial de los derechos allí reconocidos.

En tercer lugar, los derechos que se incluyen dentro del epígrafe -impropio- de "principios rectores de política social y económica", habrán de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Pese a que su alegación sólo podrá realizarse de acuerdo con la ley, pueden fundamentar recursos y cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Además, la práctica judicial habrá de acogerlos e informarán sus resoluciones. Por su incidencia -además- en los derechos reconocidos en los "bloques" anteriores, imponen determinadas orientaciones al ejercicio del derecho, y señala las directrices generales de la actuación pública.

Aunque en cada uno de los grupos, la disponibilidad del legislador es diversa según sea precisa o no una mayor adecuación a la realidad social, forman todos ellos una unidad fundamental sobre la que se edifica todo el sistema del poder estatal, sin que quepan interpretaciones reduccionistas. Se deduce así, no sólo de la mutua interrelación entre unos y otros, sino de expresas manifestaciones de la Constitución. El artículo 149.1.1º tiene a estos efectos una especial importancia. En él se declara "competencia exclusiva" del Estado 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".

Esa igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere al Título I en su integridad, sin que quepa su aplicación a un grupo concreto de esos derechos y deberes. En primer lugar porque si se aplicase sólo a los derechos fundamentales y libertades públicas (artículos 15-29), esta reserva competencial carecería de objeto ya que esas materias están reservadas a Ley Orgánica y han de ser de aplicación uniforme en todo el territorio nacional. Si esto es así, no existen razones para aplicar lo exclusivamente al segundo grupo; es decir, a aquellas materias reservadas a ley, que pueden también regular las Comunidades Autónomas, y excluir de esa coincidencia básica a los derechos recogidos en el grupo tercero. Además, ha de tenerse en cuenta, como ya vimos, la finalidad de esos principios básicos en cuanto conformadores de la unidad que aseguren una coincidencia en los elementos estructurales que garantizan: la soberanía nacional, elemento fundamental del Estado, sin el cual no existirían autonomías y, sobre todo, son instrumentos de "integración y homogeneización social y jurídica de principio" que mantienen la unidad nacional por encima de la diversidad de áreas autonómicas (2). En este sentido se ha pronunciado

(2) GARCIA DE ENTERRIA, E. "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico". Revista Española de Derecho Constitucional, 5, 72, (1.982).

también el Tribunal Constitucional (3).

Esta unidad en las condiciones básicas, aplicable a todo el Título primero (derechos y obligaciones) viene además exigido por el espíritu que informa la Constitución, que trata de superar la concepción individualista del reconocimiento de los derechos para, sin negar éstos, admitir su carácter social. Así, el artículo 10.1 de la Constitución, que encabeza el Título que nos ocupa, establece que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social". En este sentido ha proclamado el Tribunal Constitucional el doble carácter de los derechos que no sólo garantizan un "status" jurídico de libertad frente a la intervención estatal, sino que "al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica" (4).

(3) Cfr., entre otras, las STC 32/1.983, de 28.IV (BOE 17.V), F.J. 2, dictada en los CPC 94 y 95/1.982; a ella se remite la 42/1.983, de 20.V (BOE 17.VI), F.J. 3, dictada en el CPC 92/1.982, ambas sobre Coordinación y Planificación Sanitaria y sobre Registro sanitario de alimentos. En ellas se relaciona el artº 43 con el 149.1.1º.

(4) STC 14.VII.1.981 (BOE 13.VIII), F.J. 1, dictada en el R I 25/1.981, promovido por el Parlamento Vasco contra la L.O. 11/1.980, de 1.XII, "sobre supuestos previstos en el artº 55.2 de la Constitución (terrorismo).

El dilema entre libertad e igualdad es tendencialmente superado en nuestra Constitución al señalar como principio del Estado social y democrático de Derecho la igualdad social que se postula, junto a la libertad y a la justicia, como valores superiores del ordenamiento jurídico (5). En este sentido, se confiere a los poderes públicos la promoción de las condiciones "para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social" (6). Así:

"El derecho -y, por tanto, también los derechos fundamentales- no puede concebirse como mera garantía de la libertad ni como vía de imposición de la igualdad; no puede consistir en un mero reconocimiento de una aspiración individual ni en la prestación de un servicio que quizá crea una necesidad para poderle satisfacer. El ejercicio de todo auténtico derecho exige una tarea promocional, que elimine obstáculos y favorezca las condiciones materiales que faciliten su ejercicio; pero a la vez, sigue siendo ineliminable su relevancia como garantía para evitar que el crecimiento de la tarea estatal lleva a la desaparición de toda dimensión personal. Es preciso acompañar

(5) Cfr. artº 1.1 de la Constitución.

(6) Artº 9.2 de la Constitución.