

Santiago Muñoz Machado

TRATADO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO GENERAL

TOMO IX
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO - 2



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA



Boletín Oficial del Estado

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y
DERECHO PÚBLICO GENERAL

IX
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO II

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

**TRATADO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO
GENERAL**

**IX
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DEL ESTADO II**



**AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2015**

Primera edición: 2015



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Santiago Muñoz Machado

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para esta edición

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO (encuadernación en cartóné): 007-15-105-0

NIPO (encuadernación en rústica): 007-15-104-5

ISBN (Tomo IX): 978-84-340-2224-9

ISBN (obra completa): 978-84-340-2215-7

Depósito Legal: M-24706-2015

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE GENERAL

I.	La integración institucional	11
1.	<i>Un elemento estructural de los Estados complejos</i>	11
2.	<i>El Senado</i>	13
	A) La original y paradójica regulación constitucional	13
	B) Críticas y propuestas de reforma	17
3.	<i>La integración de las Comunidades Autónomas en algunos órganos constitucionales</i>	22
	A) Desagregación e integración institucional	22
	a) La multiplicación de los Defensores del Pueblo ...	22
	b) Tribunal de Cuentas del Estado, Tribunales de Cuentas autonómicos	24
	c) Consejo de Estado y Consejos Consultivos	25
	B) Participación autonómica en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial	28
	C) Unidad del Poder Judicial y participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia ..	31
4.	<i>La participación de las Comunidades Autónomas en las agencias y órganos reguladores de la economía</i>	37
II.	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	41
1.	<i>La instrumentación normativa del reparto de competencias</i> ..	41
	A) El marco constitucional. Contenido normativo	41
	a) Las listas constitucionales	43
	b) Materias	45
	c) Las funciones que comprende cada competencia ..	46
	d) Cláusula residual, enunciados instrumentales y otras cláusulas sin valor atributivo de competencias. Remisión	51
	e) Criterios generales para la interpretación de los conceptos	55
	f) Competencia de la competencia	61

B)	La atribución de competencias por los Estatutos	63
a)	El alcance de la remisión constitucional a los Estatutos	63
b)	La polémica sobre el blindaje estatutario de competencias	66
C)	La determinación legal de las competencias autonómicas	73
a)	Delimitación directa o indirecta	73
b)	Las normas interpretativas	76
2.	<i>Tipología de las competencias</i>	77
A)	Competencias exclusivas	77
a)	La confusa utilización del concepto	77
b)	Exclusividad plena y exclusividades parciales	80
B)	Competencias compartidas	82
C)	En especial, el problema de las competencias legislativas compartidas. Ejemplos comparados	84
D)	Competencias concurrentes	88
E)	Competencias de ejecución	92
a)	Criterios de distribución y consecuencias organizativas	92
b)	La cláusula general implícita de atribución de competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en la CE	100
F)	Competencias propias y delegadas	102
G)	Competencias de supervisión o vigilancia	105
a)	Supervisión general	105
b)	Supervisión específica: la alta inspección	108
H)	Competencias de coacción	110
I)	Competencias de intervención	118
J)	Competencias de sustitución	118
K)	Competencias subordinadas	120
L)	Competencias subrogatorias	121
M)	Competencias asimétricas	121
N)	Competencias transversales u horizontales	123
O)	Competencias de coordinación	127
P)	Competencias de fomento y apoyo financiero	130
Q)	Competencias implícitas o inherentes	132
R)	Competencias genéricas y específicas	135
S)	Competencias instrumentales o accesorias	136

3.	<i>La cuestión de la eficacia del reparto de competencias</i>	137
	A) Condicionamientos a las competencias legislativas: el problema de la precedencia de la legislación estatal . .	137
	B) Las transferencias de medios materiales, personales y financieros	141
4.	<i>La financiación de la organización y servicios</i>	148
	A) La regulación constitucional y estatutaria de la financiación	148
	B) Los principios de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas	154
	a) Principio de unidad de la política económica	155
	b) Principios de autonomía, generalidad y suficiencia financiera	156
	c) Principio de solidaridad	157
	d) Principio de neutralidad	158
	e) Principio de lealtad institucional	159
	C) Evolución y características del sistema de financiación . .	159
III.	Límites generales al ejercicio de las competencias	165
1.	<i>El principio de unidad y el interés general</i>	165
	A) Las consecuencias generales de la unidad	165
	B) El interés general como criterio para la atribución de competencias y límite a su ejercicio	167
	C) La unidad esencial de las instituciones jurídicas en todo el territorio del Estado y sus excepciones	171
	D) La unidad del orden económico	178
	a) La estructura técnica del principio	178
	b) Las atribuciones generales del Estado para asegurar la unidad económica	179
	c) Las regulaciones generales de carácter sectorial . .	189
	d) La libertad de circulación de las personas y los bienes	193
2.	<i>Solidaridad y lealtad</i>	210
	A) La solidaridad en la Constitución	210
	B) La lealtad institucional	211
3.	<i>La igualdad de derechos y obligaciones de los españoles</i> . . .	215
	A) Igualdad y autonomía: incompatibilidades	215
	B) La competencia estatal para estandarizar el contenido de los derechos: las condiciones básicas de la igualdad	219

4.	<i>El territorio</i>	222
	A) La delimitación del territorio autonómico	222
	B) La eficacia extraterritorial de las decisiones autonómicas: la competencia para establecer los puntos de conexión	228
	C) El límite territorial en el caso de infraestructuras y bienes que superan el territorio autonómico	230
	D) El problema de la concurrencia de competencias con incidencia territorial	237
IV.	Las consecuencias de la integración en la Unión Europea sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	242
	1. <i>Relaciones internacionales, relaciones europeas y otras actuaciones extraterritoriales de los poderes infraestatales</i>	242
	2. <i>La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos</i>	246
	3. <i>La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas y las garantías frente a su incumplimiento</i>	256
V.	Conflictos de competencias	264
	1. <i>La garantía del reparto de competencias por la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa</i> ...	264
	2. <i>Recursos de inconstitucionalidad y conflictos</i>	269
	3. <i>Las reclamaciones objeto de conflicto: la vindictio potestatis y otras alteraciones del orden de competencias</i>	271
	4. <i>La controversia en el caso de los conflictos negativos</i>	275
	5. <i>Disposiciones, resoluciones y actos, como causa del conflicto</i>	276
	6. <i>El procedimiento en los conflictos positivos</i>	278
	A) Legitimación	278
	B) Los requerimientos previos	280
	C) La suspensión de la decisión	282
	D) La tramitación de los conflictos positivos	283
	E) El procedimiento en los conflictos negativos	285
	7. <i>La sentencia: su contenido y efectos</i>	287
	Bibliografía	291
	Índice analítico y onomástico	325

I. LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL

1. UN ELEMENTO ESTRUCTURAL DE LOS ESTADOS COMPLEJOS

La incorporación de representantes de los Estados miembros a las instituciones unitarias de la Federación es uno de los dos elementos esenciales de todo sistema federal. El otro, ya estudiado, es el reparto de competencias y la distribución territorial del poder, en términos de separación estricta o de cooperación.

Aquel elemento estructural ha sido marginado de modo notorio en la Constitución española, que apenas si lo ha tenido en cuenta. Desde el punto de vista de la integración institucional, la Constitución de 1978 más se parece a la de un Estado unitario centralista que a la de un Estado de Autonomías basado en esquemas de funcionamiento de los sistemas federales que, por cierto, son los únicos disponibles para organizar el funcionamiento y la reintegración a la unidad del sistema político una vez que se ha decidido, como fue el caso de nuestra Constitución, repartir el poder territorialmente entre diferentes instancias políticas. La falta de completitud del sistema es manifiesta, cualquiera que sea el elemento institucional que se considere: el Senado no es, verdaderamente, una Cámara de representación territorial, sino una segunda Cámara que duplica, por cierto, sin mucho sentido, las funciones del Congreso; y los demás órganos constitucionales del Estado están, igualmente, concebidos como si las Comunidades Autónomas no fueran a existir nunca en España.

Esta clamorosa falta de completitud de la Constitución ha sido puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones por lo que concierne al Senado. Abundan mucho los estudios doctrinales que han indicado la necesidad de su reforma, o incluso las manifestaciones políticas que parecen haber asumido dicha necesidad (la que ha parecido más relevante es la consulta cursada por el gobierno al Consejo de Estado en 2005, solicitando su informe sobre cómo reformar la Constitución en este punto, entre otros).

577.

Escasa atención en la CE.

578.

Organización estatal propia de un sistema centralizado.

579.

Los Estatutos como cauce para reclamar la integración.

El problema de la integración autonómica en los demás órganos del Estado ha merecido muchísima menor atención y, realmente, ha sido puesta sobre el tapete de la política y de las normas a través de un cauce inadecuado: los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006, especialmente a partir de la previsión, en el de Cataluña, de que la Generalitat participará en la designación de miembros de diversos órganos constitucionales del Estado. El lugar es inadecuado porque no parece que el Estatuto pueda tener fuerza normativa suficiente como para imponerse sobre las leyes orgánicas que tienen encomendada, en cada caso, la regulación de la organización de cada una de aquellas instituciones. Esta circunstancia no ha pasado desapercibida a los redactores del Estatuto, que enuncian la participación como un desiderátum y se remiten, para su concreción, a lo que aquellas leyes del Estado establezcan en el futuro. Aunque no vincule lo que el Estatuto establece, tampoco cabe duda de la presión política (y las apelaciones a lo pactado cuando se tramitó el Estatuto, aceptado como ley del Estado, en definitiva) que resulta de los indicados enunciados.

Los anteriores elementos de integración, de reconducción a la unidad del sistema autonómico procurando que en las decisiones atinentes a la gobernación general de los intereses públicos participen también las entidades territoriales, constituyen lo que podríamos denominar la versión original o clásica de una pieza o pilar esencial de los Estados complejos. En el caso español, a estas formulaciones han venido a sumarse otras dos de gran importancia:

580.

CCAA y CE.

— La primera es la concerniente a la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias europeas y en la formación de sus regulaciones, planes y políticas, al menos en la medida en que conciernan a cuestiones que se corresponden con intereses que aquellas han sido llamadas constitucionalmente a tutelar. El impacto que, sobre las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha provocado nuestro ingreso en la Unión Europea será objeto de un análisis específico en un apartado ulterior.

581.

Los cambios en los órganos y procedimientos de regulación económica.

— La segunda es consecuencia de los cambios experimentados por la intervención pública en la economía y la nueva configuración de la función regulatoria que corresponde a los poderes públicos. Aunque la función de regulación no es, ni mucho menos, nueva, sí lo es en gran medida la atribución de su ejercicio a organismos dotados de un estatuto de independencia respecto del Gobierno, que suelen agruparse bajo la denominación común de «agencias» o «comisiones independientes». Se ocupa cada una de ellas de un sector específico de la Economía, cuyo funcionamiento ordena y supervisa ejerciendo pode-

res que comprenden altas dosis de discrecionalidad. Las decisiones de estos órganos se proyectan horizontalmente sobre diversas materias y llegan a afectar, sin duda, a intereses cuya tutela aparece en los Estatutos de Autonomía atribuida a las Comunidades Autónomas. En los Estados complejos que han utilizado tales organismos de regulación se ha planteado enseguida el problema de la integración en los mismos de representantes de los territorios autónomos.

También esta novedosa problemática tiene que ser considerada, entre otras razones, porque también los Estatutos de Autonomía, con la misma discutible eficacia jurídica con que lo han hecho en relación con los órganos constitucionales del Estado, han previsto la indicada participación en las comisiones y agencias reguladoras.

2. EL SENADO

A) La original y paradójica regulación constitucional

Aunque resulte paradójico afirmarlo, hay que advertir que la no caracterización del Senado como Cámara de representación exclusiva de las Comunidades Autónomas es coherente con un principio básico de la Constitución relativo a la distribución territorial del poder. En concreto, con el principio dispositivo, cuyo alcance ya hemos estudiado. Nuestro Senado no fue concebido, en efecto, como una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas en la medida en que la Constitución no establecía de manera definitiva la nueva estructura política del Estado y no sentaba tampoco el esquema definitivo de distribución territorial del poder. Si se considera que una de las consecuencias posibles del juego del principio dispositivo podría haber sido que la mayor parte de los territorios españoles no se transformaran en Comunidades Autónomas (pues de la exclusiva voluntad de aquellos dependía dicha transformación), era absurdo, desde esa filosofía constitucional, que el Senado se configurara como una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Esto me parece claro. Era preferible configurarlo como una Cámara Alta, según el modelo de los Estados unitarios (en los que, por cierto, el decaimiento de dichas Cámaras es mucho más notorio que en los federales), sin las referidas funciones representativas. Configuración esta solo corregida de manera parcial para admitir la designación de nuevos senadores por parte de las Comunidades Autónomas que se constituyeran. La aparente coherencia de estas previsiones se ha roto del todo desde el momento en que los resultados de la aplicación del principio dispositivo han arrojado la consecuencia de generalizar el sistema de auto-

582.

Coherencia de la regulación constitucional del Senado.

583.

Desenganche ulterior del Senado del modelo autonómico finalmente implantado.

mías en base a un esquema de organización difícilmente diferenciable del más común en los Estados Federales, conclusión final apenas entrevista por los padres del modelo constitucional. Lo que es claro es que la estructura política resultante, de corte federal, exigiría una configuración del Senado distinta, para convertirlo en una Cámara en la que la representación y participación de las Comunidades Autónomas fuera más extensa e importante. Puede establecerse, en fin, como conclusión, que no hay ya correspondencia entre la organización del Senado, pensado para un modelo de Estado con componentes autonomistas o federalistas menores, pero no necesariamente generalizados, y la organización final a que ha conducido el juego del principio dispositivo. Esta situación final podría haberla previsto la Constitución, ordenando una adaptación progresiva del Senado a las nuevas circunstancias, pero lo cierto es que no lo ha hecho.

584.*Composición.*

La regulación constitucional del Senado lo configura como cámara «de representación territorial», que integran cuatro senadores por provincia, dos por las poblaciones de Ceuta y Melilla, un senador más por cada una de las Comunidades Autónomas constituidas y otro más, en fin, por cada millón de habitantes de su respectivo territorio (artículo 69). En cuanto a sus funciones, el Senado carece prácticamente de atribuciones específicas en relación con las Comunidades Autónomas o con las leyes que les afectan. Tan solo cabe destacar que, según el artículo 74.2 de la Constitución, los procedimientos legislativos previstos en los artículos 145.2 (autorización por las Cortes de los convenios de cooperación celebrados entre las Comunidades Autónomas) y 158.2 (distribución del Fondo de Compensación Interterritorial) se inician en el Senado, aunque las decisiones correspondientes las comparten con el Congreso. La más relevante de las funciones que le están encomendadas en relación con las Comunidades Autónomas y la única que ha de ejercer por mayoría absoluta, es la autorización prevista en el artículo 155 CE para que el Gobierno pueda adoptar las medidas necesarias para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para proteger el interés general vulnerado por aquellas.

585.*Atribuciones.*

Revitalizar el Senado como Cámara de las autonomías no es nada simple si no media una reforma constitucional. Al margen de esta opción, potenciar su posición es un objetivo que solo puede lograrse de dos maneras: primera, separar formalmente como grupo, y fortalecer las funciones de los senadores designados por las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución, de manera que actúen como verdaderos portavoces de las Comunidades

Autónomas. Esta solución la ha ensayado el Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982, en cuyo artículo 32 se prevé que dentro de los grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, pueden constituirse grupos territoriales, integrados, al menos, por tres senadores de los designados o elegidos de la manera indicada. Una representación de los senadores integradas en estos grupos puede asistir a las reuniones de la Junta de portavoces (artículo 43). La consecuencia más importante que el Reglamento extrae de esta solución organizativa es la previsión de que cuando se debatan en el Pleno de la Cámara cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas pueda ampliarse el número de turnos a efectos de que intervengan los senadores integrados en los grupos en cuestión. Y segunda, incrementar sus responsabilidades en relación con las autonomías, haciendo gravitar sobre la Segunda Cámara nuevas funciones y usándola institucionalmente como marco de composición de intereses y de participación autonómica en las tareas legislativas. Existen también muchos entrecruzamientos competenciales que dan lugar a enfrentamientos de criterios que, cuando son de mera oportunidad, pueden encontrar en la Alta Cámara un marco idóneo de resolución.

En todo caso, no cabe ser excesivamente optimista sobre la fortuna de estas reformas y, sobre todo, como enseñan los ejemplos comparados, no pueden cifrarse tan solo en una revitalización del Senado las exigencias de participación, de garantía de las posiciones propias y coordinación que imponen los modernos sistemas de autonomías. Por el contrario, como hemos dicho, se han institucionalizado nuevos cauces de participación y cooperación frente a los cuales las Altas Cámaras, por muy bien constituidas y eficaces que sean, no son ya en parte alguna una alternativa total, aunque en todas partes sean el más salvable y tradicional de los complementos a los nuevos equilibrios institucionales.

Las previsiones del artículo 69.5 de la Constitución, que ya se ha transcrito, sobre la designación de senadores representantes de las Comunidades Autónomas, son bastante escuetas: corresponde un senador a cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su territorio; la designación debe asegurar «la adecuada representación proporcional». Ha hecho, pues, la Constitución una remisión muy amplia a los Estatutos de Autonomía. Las regulaciones más detalladas bien las contienen los Estatutos directamente [es el caso, por ejemplo, de los artículos 34.1 EC y 10.c) EG], al menos en sus

586.
*Grupos territoriales
en el Senado.*

587.
*Cámara de
composición.*

588.
*Previsiones de los
Estatutos y leyes
autonómicas.*

aspectos básicos (la Ley catalana de 23 de marzo de 1982, artículo 44, contiene algunas prescripciones complementarias), o bien se han remitido a leyes autonómicas posteriores (por ejemplo, Ley vasca de 18 de marzo de 1981, Ley de Murcia de 22 de julio de 1983, Ley de Aragón de 28 de septiembre de 1983, etc.). Sobre algunos problemas de estas regulaciones también han tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 18 de diciembre de 1981 dada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley vasca que se acaba de citar.

Las reglas generales que resultan de las referidas regulaciones estatutarias y legales, y de la jurisprudencia constitucional acerca de la designación de senadores por las Comunidades Autónomas, son las siguientes:

— Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad a tener en cuenta para proceder a las designaciones son las establecidas en la legislación electoral general para los senadores, pero los Estatutos y leyes autonómicas de desarrollo pueden, respetando dichas reglas, que actuarían como mínimas, establecer otras causas de inelegibilidad e incompatibilidad. Respecto de las primeras, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 18 de diciembre de 1981, citada, no ha visto inconveniente para aceptar como válido que el Estatuto catalán exija que los senadores designados tengan que ser miembros del Parlamento de Cataluña (artículo 34.1 EC), o que la Ley vasca de 18 de marzo de 1981, citada, exija que los candidatos tengan la condición política de vascos (artículo 2.1).

— La designación de los senadores es una competencia que se atribuye con carácter general a los Parlamentos o Asambleas legislativas. La designación consiste en una elección practicada en el seno de la Cámara, en la que se votan los candidatos propuestos por los diferentes grupos parlamentarios. La Constitución obliga en su artículo 69.5 a que se respeten en la elección criterios de proporcionalidad. La proporcionalidad no hay que entenderla referida a la equilibrada representación de los territorios que integran la Comunidad Autónoma, sino a la composición de la Cámara, como, por demás, establecen expresamente algunos Estatutos de Autonomía, por ejemplo, artículos 34.1 EC, 10.1.c) EG y ha aclarado en términos generales la Sentencia del Tribunal Constitucional que vengo citando.

— Todas las normas autonómicas aplicables cifran la duración del mandato de estos senadores en cuatro años. El problema de saber si el mandato continúa, aunque en el transcurso de los cuatro años se

589.

Inelegibilidad e incompatibilidad.

590.

Designación por las Asambleas legislativas autonómicas.

hayan de celebrar nuevas elecciones para la Asamblea que lo eligió o si en dicho lapso de tiempo queda disuelto el Senado, se resuelve en la legislación vigente de dos formas alternativas (consideradas las dos constitucionales por la Sentencia del TC de 1981, citada): la primera consiste en vincular el mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa que lo designó; si en el transcurso de dicha legislatura el Senado queda disuelto, las regulaciones autonómicas suelen establecer que la Asamblea legislativa tendrá que volver a designarlos, de manera que deberán continuar su mandato hasta el término de la Asamblea. La segunda es vincular el mandato a la legislatura del Senado, de manera que cuando esta concluye también decae la condición de los senadores autonómicos, pudiendo luego la Asamblea legislativa designar otros distintos. Al margen de estas circunstancias, estos senadores cesan cuando se dan las condiciones previstas para el cese en la legislación vigente; las regulaciones autonómicas que exigen que los senadores designados tengan la condición de parlamentarios de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma prevén también, con toda lógica, que su cese como parlamentarios de la Asamblea acarrea el cese de su condición de senador.

— No se ha establecido, en forma alguna, ningún tipo de facultad de instrucción por parte de las Comunidades Autónomas a los senadores que designan; no hay ninguna manifestación, de mandato imperativo. En aquellos casos en que los candidatos propuestos no tienen que reunir la condición de ser diputados en la Asamblea que los va a elegir, alguna norma autonómica, con la evidente finalidad de lograr que los senadores designados mantengan una conexión más viva con los problemas y requerimientos de la Comunidad Autónoma, autorizan a que dichos senadores asistan, sin voto pero con voz, a los Plenos de la Asamblea (artículo 8 de la Ley de Murcia de 22 de julio de 1983).

B) Críticas y propuestas de reforma

La regulación que acaba de resumirse ha sido objeto de docenas de críticas por parte de la doctrina (E. AJA, P. BIGLINO CAMPOS, A. FERNÁNDEZ MIRANDA, R. PUNSET, A. GARRORENA, P. GONZÁLEZ TREVIJANO, P. GARCÍA ESCUDERO, etc.). Seguramente no hay una institución, de entre todas las que la Constitución contempla, cuya regulación haya sido tan unánimemente desaprobada.

Las críticas han ido muchas veces acompañadas de propuestas de reforma, en el marco de debates que, a veces, ha propiciado incluso el

591.
*Duración del
mandato.*

592.
*Inexistencia de
mandato
imperativo.*

Senado. El elemento común de todas ellas es que el Senado debe convertirse en una «verdadera» Cámara de representación territorial.

Casi todos los autores coinciden en que el cambio de paradigma debe consistir en la incorporación al Senado de verdaderos representantes de las Comunidades Autónomas. La solución implicaría la eliminación del escalón provincial como circunscripción, y también la supresión de la elección directa de los senadores por los ciudadanos; reformas que conducirían a evitar que el Senado fuera una simple reproducción de la Cámara Baja en lo que concierne al modo de designación de sus miembros. Respecto de la forma específica de elegir senadores, si han de ser verdaderos representantes de las Comunidades Autónomas en la Alta Cámara, las opciones que ha manejado la doctrina, siguiendo los ejemplos comparados disponibles, se resumen, a la postre, en permitir su designación por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, su designación por los Consejos de Gobierno, o arbitrar un sistema mixto. Las propuestas dominantes se han inclinado por la designación gubernamental del Senado porque esta es la manera más coherente de asegurar que la Comunidad Autónoma esté representada en la Cámara Alta por los designados por quien dirige su gobernación. Incluso, de utilizarse un sistema mixto, aquella forma de designación de senadores debería preponderar sobre la elección en la Asamblea autonómica.

También ha sido prácticamente coincidente la opinión de la doctrina en la necesidad de especializar funcionalmente al Senado. No tiene mucho sentido que se ocupe de debatir las leyes en los mismos términos y con los mismos procedimientos con que lo hace la Cámara Baja. La Constitución deja margen bastante para esta especialización porque lo que más importa a los representantes autonómicos que se integrarían en el Senado es el análisis de las leyes que contienen regulaciones que pueden afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas o a los intereses territoriales que ellas tutelan. En este sentido, puede concentrarse la especialización funcional del Senado en el debate sobre las leyes básicas o que establecen las bases de la regulación de concretas materias, la tramitación de las leyes marco y de transferencia y delegación a que se refiere el artículo 150 CE, de las leyes de financiación, o de las leyes orgánicas de reforma de los Estatutos. La intervención del Senado en los procedimientos previstos en el artículo 155 CE, o en relación con los acuerdos de cooperación del artículo 145, son otros ámbitos de clara focalización de su actividad. También, como muestra la experiencia del *Bundesrat* alemán, el Senado es un cauce fundamental para la expresión de las posiciones

593.

Evitar paralelismos con el Congreso.

594.

Designación gubernamental del Senado.

595.

Especialización funcional.

596.

Especial concentración de su actividad en las leyes que inciden en competencias autonómicas.

de los territorios autónomos en todo lo concerniente a las políticas comunitarias europeas. En fin, en tanto que órgano de colaboración multilateral, es la sede, casi obligada, para que las Comunidades Autónomas se pongan de acuerdo en la designación de representantes que participen en otros órganos del Estado que no pueden acoger una representación individualizada de cada una de las Comunidades Autónomas existentes.

También se ha suscitado la cuestión de si la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado tiene que ser igual, o si es posible aceptar que las nacionalidades históricas, o aquellas que cuentan con hechos diferenciales constitucionalizados en el sentido que hemos dado a este concepto más atrás, pueden tener alguna relevancia diferencial o singular en la actividad del Senado. Desde luego esto es posible aunque enormemente complicado. No se trata solo de la dificultad de ponderar la importancia relativa de la extensión geográfica o de la población de cada Comunidad Autónoma, y de establecer en qué medida sus representantes en el Senado podrían tener la posibilidad de intervenir especialmente en las materias que afectan a su Comunidad. Por ejemplo, en relación con las leyes que se refieren al uso de la lengua (en medios de comunicación, en publicidad, en la educación), o la legislación de carácter fiscal cuando pueda afectar a convenios o conciertos establecidos. Se trataría, en tal caso, de primar, dentro de la Cámara o de las Comisiones en que esta se divide, la posición de los representantes de Comunidades Autónomas que sean titulares de hechos diferenciales constitucionalizados. La dificultad de introducir en cualquier órgano del Estado, que debe actuar produciendo decisiones generales, elementos de dispersión o especialidad (piénsese en el crecimiento exponencial del multiculturalismo en todos los Estados europeos y la necesidad de que el legislador se preocupe del reconocimiento de las peculiaridades culturales de las minorías) puede ser una fuente de conflictos y de complejidad evidente.

Uno de los elementos de la especialización funcional consistiría en la utilización del Senado como órgano de cooperación en el que se puedan establecer programas o decisiones de carácter no legislativo que sirvan para coordinar la actuación ulterior de las Comunidades Autónomas. Esta clase de actividades, más propias del ejecutivo que de una Cámara Alta, las tienen reconocidas todas las segundas Cámaras en los Estados federales. Por ejemplo, muy significativamente, el caso del *Bundesrat* en relación con el seguimiento de la política comunitaria europea. Pero se corre un doble riesgo con esta clase de consignación de atribuciones: por un lado, que el Senado, con menos

597.

Cooperación multilateral.

598.

Diferenciación de representantes de las Comunidades titulares de hechos diferenciales constitucionalizados.

599.

El riesgo de sustituir al Ejecutivo.

medios y flexibilidad en su actuación, se interponga y sustituya las competencias de los ejecutivos. Por otro, que la necesidad de alcanzar acuerdos en el Senado se convierta en una fuente de retrasos y de ineficiencias añadidas en el ya complejo funcionamiento del Estado de las Autonomías. De nuevo, el ejemplo del *Bundesrat* es decisivo porque la continua necesidad de consenso, a través de los debates en aquella Cámara, para poder desarrollar políticas de cualquier género, ha sido uno de los elementos de la crisis institucional que ha arrastrado Alemania durante años y que se ha tratado de superar con la reforma constitucional de 2006, que ya tenemos estudiada.

Todos los comentarios, críticas y debates sobre la reforma, han sido objeto de consideración en el compendio de propuestas que el Consejo de Estado hizo al Gobierno en el Informe sobre la reforma de la Constitución formulado el 16 de febrero de 2006, que hemos citado con anterioridad. El Consejo de Estado estudia la significación del concepto «representación territorial» a los efectos de exponer cómo puede lograrse la presencia de los diversos territorios del Estado en un órgano que contribuya a formar la voluntad de este. Toma como primera referencia, al efecto, el caso de la República Federal de Alemania, en el que la configuración del *Bundesrat* se hace mediante la designación de representantes de los diversos territorios a partir de su organización gubernamental. Cada uno de los *Länder* está presente en él a través de los miembros de sus respectivos Gobiernos y el voto de cada *Land* es siempre único. Pero, para el Consejo de Estado, una «Cámara de representación territorial» solo existe «en puridad, cuando sus miembros ostentan una representación «política» entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio y no del aparato gubernamental de este. Y como en nuestro tiempo el único fundamento de legitimidad posible de esa representación o, si se quiere, del poder de los representantes está en la elección, directa o indirecta, de los ciudadanos, la Cámara de representación territorial ha de ser también Cámara electiva». El Consejo aprecia que esta es la solución habitual en los Estados complejos, federales o no. Seguidamente aborda la difícil cuestión de resolver qué número de representantes tiene que atribuirse a cada territorio, según su población, y las consecuencias que de este reparto se derivan para la posición del territorio en la Cámara. También el problema de que la fórmula electiva de la segunda Cámara reduplica la función de la Cámara Baja y permite cuestionarse su sentido.

Hechos estos análisis generales, el Consejo estima que la forma actual del Senado, el número de senadores, es «excepcionalmente

600.

Propuestas del Consejo de Estado en su Informe de 2006.

601.

Elección por los ciudadanos.

numerosa y singularmente desprovista de poder». Propone una transformación profunda. No sugiere el otorgamiento a cada Comunidad de una representación igual, pero sí estima la necesidad de «ponderar la representación de cada Comunidad de acuerdo con criterios comúnmente aceptados», entre los cuales el más evidente es el de la población, que debe, no obstante, utilizarse con correcciones para evitar que las diferencias de representación de las Comunidades en el Senado pueda llegar, como sería previsible, a una magnitud de uno a quince o más. Otro dato diferencial es el territorial, que también maneja el informe en términos no demasiado precisos. Por lo que concierne a las funciones, el Consejo enfatiza que el Senado es un órgano legislativo y no un órgano arbitral o una «Cámara de compensación» de las divergencias que se susciten entre Comunidades Autónomas. En relación con el Congreso, postula el informe que resumimos que pueda tener el Senado una posición propia y significativa que incluya su capacidad de oponer a las decisiones de la Cámara Baja «un veto suspensivo». Desde estas consideraciones generales el informe analiza las diferentes funciones que, en concreto, podrían caracterizar al Senado como Cámara de representación territorial. Los elementos característicos de la especialización del Senado pueden resumirse, según la propuesta del Consejo de Estado, en lo siguiente: a) En relación con el procedimiento legislativo ordinario, es decir, el que no tiene por objeto único las leyes de incidencia autonómica, solo se propugna una ampliación de los plazos establecidos en el artículo 90.2 y 3 CE para enmendar o vetar los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso. b) Las intervenciones del Senado en consideración a su especialización legislativa deben dotarle de una mayor relevancia en leyes de incidencia autonómica: que la primera lectura de algunos proyectos de ley se lleve a cabo en el Senado, participación especial en relación con los Estatutos de Autonomía, la planificación económica, las leyes básicas, leyes marco, leyes del artículo 150.2, etc. c) Enuncia también el Informe la posibilidad de que exista una intervención especial del Senado en relación con algunas materias presupuestarias y de financiación, de relación con la Unión Europea... Y d) Anima, en fin, a incrementar la tarea del Senado como órgano de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, énfasis que se ha de proyectar también en la más relevante participación en la designación de representantes en algunos órganos constitucionales del Estado.

602.

Ponderar la representación de cada Comunidad.

603.

Función legislativa especializada.

604.

Materias en las que recae la especialización.

3. LA INTEGRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ALGUNOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

A) Desagregación e integración institucional

La integración de representantes de las Comunidades Autónomas en órganos constitucionales del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado) ha sido del todo desatendida por la Constitución y por las leyes orgánicas que han regulado inicialmente estas instituciones. En todos los casos se ha perdido ya la oportunidad de que aquellas actúen verdaderamente como un órgano participado que interviene tanto en los asuntos propios del Estado, entendido en sentido restringido, como del Estado entendido en sentido amplio (integrado también por la Comunidades Autónomas). La alternativa a dicho modelo de integración ha sido otro caracterizado por la desintegración o, por mejor decir, por la reproducción en cada una de las Comunidades Autónomas de órganos estatutarios creados a imagen y semejanza de los constitucionales, que desarrollan, dentro de cada territorio específico, el mismo tipo de competencias y que, de un modo u otro, o han excluido (así es por lo que concierne al Consejo de Estado, como luego se verá) o tienden a excluir (en lo que concierne al Defensor del Pueblo y al Tribunal de Cuentas, por ejemplo), el ejercicio por los órganos constitucionales de sus funciones cuando afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Sorprendentemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni ha animado a la integración de representaciones territoriales en los órganos constitucionales, ni ha puesto ningún obstáculo a la desintegración referida que, incluso, puede haber sido impulsada por algunas de sus sentencias.

La situación, por lo que respecta a cada una de las instituciones referidas, es la siguiente:

a) *La multiplicación de los Defensores del Pueblo*

En cuanto al Defensor del Pueblo, este se configura en el artículo 54 de la Constitución como «comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». La función de supervisión se refiere a la Administración Pública en general y, por tanto, también a la Administración de las Comunidades Autónomas. Conclusión que es,

605.

Cuestión desatendida por la Constitución.

606.

Duplicados autonómicos.

607.

Previsiones del artículo 54 CE.

además de obvia, obligada si se considera que el Defensor del Pueblo es una institución dispuesta en garantía de los derechos constitucionales de los españoles y que estos «tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» (artículo 139.1 CE). En la extensión de su ámbito de competencias a las Comunidades Autónomas ha insistido el artículo 12 de la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981 que regula dicha institución: «El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de las Comunidades Autónomas en el ámbito de competencias definido por la Ley». Sus facultades de supervisión, en las diversas manifestaciones que la Ley citada contempla, alcanzan, pues, a las Comunidades Autónomas, que, como los órganos de la Administración estatal, están obligadas a «auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones» (artículo 19.1 de la Ley citada), permitiéndole, por tanto, hacer las comprobaciones personales que quiera, poniéndole de manifiesto los expedientes y documentación necesaria, facilitándole las entrevistas que requiera, respondiendo a sus requerimientos escritos, etc. (artículos 19 a 21 de la Ley de 1982). Puede el Defensor del Pueblo también dirigir sugerencias sobre la modificación de las normas y las prácticas administrativas y advertencias, recomendaciones y recordatorios de los deberes que pesan sobre las autoridades y funcionarios de las Comunidades Autónomas (artículos 28 a 30). Y, en fin, desde luego, informar a las Cortes Generales del resultado de su actividad en relación con las Administraciones autónomas (artículos 32 y 33 de la Ley reguladora).

Comprobada la extensión material de la competencia del Defensor del Pueblo a la protección de los derechos constitucionales de los españoles cualquiera que sea el lugar del territorio en que se hallen y la Administración Pública con que se relacionen, se comprenderá mejor que la creación por los Estatutos de Autonomía de figuras similares para que actúen como comisionados de los Parlamentos y Asambleas autónomas ni condiciona ni puede limitar el ámbito de actuación y las competencias del Defensor del Pueblo. Los primeros Estatutos de Autonomía previeron la creación de figuras en todo similares en cuanto a sus características y funciones al Defensor del Pueblo. Las denominaciones son muy variadas: Síndicos de Agravios, Justicia, Diputado del Común, o, incluso, Defensor del Pueblo, como se le denomina en Andalucía. No pueden hacerse objeciones de constitucionalidad al establecimiento estatutario de estas figuras, porque los poderes autoorganizatorios de las Comunidades Autónomas, de los que los Estatutos son la primera expresión institucional, apoyan suficiente-

608.

Extensión de las competencias a todas las Administraciones.

609.

Previsiones de la Ley Orgánica de 1981.

610.

Competencias.

611.

La creación de figuras similares por los Estatutos.

612.
*Compatibilidad y
 respeto a las
 competencias del
 Defensor del
 Pueblo.*

mente la decisión de crear un comisionado parlamentario para que controle el funcionamiento de la Administración autónoma y proteja los derechos de los ciudadanos residentes en su territorio. Sin embargo, teniendo en cuenta lo ya dicho sobre las competencias del Defensor del Pueblo, dos consideraciones pueden hacerse sobre estas regulaciones: 1.^a la existencia de un Defensor del Pueblo con carácter nacional no impide que las figuras autonómicas afines ejerzan las mismas tareas en el ámbito territorial más limitado de las Comunidades Autónomas y en relación con las Administraciones que de ellas dependen; y 2.^a la existencia de estos comisionados de los Parlamentos autónomos no puede suponer, en ningún caso, un menoscabo de las competencias del Defensor del Pueblo; es decir, no puede invocarse la existencia de un comisionado parlamentario autónomo para impedir que el Defensor del Pueblo ejerza sus competencias en el territorio de las Comunidades Autónomas. Ello es claro, y el artículo 12.1 de la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981 ha insistido en recordarlo.

Puede decirse que esta desagregación del Defensor del Pueblo ha llegado al extremo, a partir de la reforma del Estatuto catalán de 2006, de establecerse una nueva regulación de la institución autonómica, en el caso catalán denominado Sindic de Greuges, que pretende atribuirle «con carácter exclusivo» la supervisión de la actividad de la Administración de la Generalitat y otros organismos públicos o privados dependientes de la misma, lo que no sería constitucionalmente posible en la medida en que suponga una restricción de las competencias del Defensor del Pueblo para supervisar también la actividad de las Comunidades Autónomas.

b) *Tribunal de Cuentas del Estado, Tribunales de Cuentas autonómicos*

613.
*Extensión
 de sus
 competencias al
 control de las
 CCAA.*

Algo semejante ha ocurrido con el Tribunal de Cuentas. La extensión de sus competencias a la fiscalización de las cuentas y la gestión económica de las Comunidades Autónomas no es dudosa porque la Constitución misma se ha preocupado de precisarlo así. En el artículo 136.1 se dice que el control del Tribunal de Cuentas se refiere al «sector público» entero y, por si cupiera alguna duda de que las Comunidades Autónomas integran ese sector público, el artículo 153.d) confiere expresamente al Tribunal de Cuentas el control «económico y presupuestario» de aquellas. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 27 de abril de 1982 ha concretado aún más estos mismos extremos (artículos 1 y 4, entre otros).

Al igual que ha ocurrido con el Defensor del Pueblo, también la mayor parte de los Estatutos establecieron desde primera hora Tribunales de Cuentas particulares para ejercer sus competencias en relación con la Comunidad Autónoma, lo cual plantea problemas de coordinación evidentes. Puede dejarse sentado, no obstante, el principio general de que sus funciones controladoras duplicarán, si acaso, las ya ejercidas por el Tribunal de Cuentas, pero no pueden constituirse en una alternativa a este, que mantendrá íntegramente sus competencias, sin ninguna limitación derivada de la existencia de las mencionadas instituciones. De nuevo se produce en este caso una duplicación de órganos que es cuestionable y, además, muy difícil de superar o resolver en base a fórmulas de cooperación o delegativas. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 12 de mayo de 1982 (modificada en diversas ocasiones, la última mediante Ley Orgánica 3/2004, de 28 de noviembre) prevé, en su artículo 26.2, una única forma para evitar duplicaciones inútiles consistente en atribuir al Tribunal la facultad de delegar en los órganos propios de fiscalización que hayan establecido las Comunidades Autónomas la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Por otro lado, la Ley de 5 de abril de 1988, referida al funcionamiento del Tribunal de Cuentas, regula, en su artículo 29, las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas. El objetivo es la eficacia de los resultados y la evitación de la duplicidad de las actuaciones fiscalizadoras. Para ello, los procedimientos que se establecen son: la información al Tribunal de Cuentas de los resultados relativos al examen, comprobación y censura de las cuentas de todo el sector público autonómico, la elevación de informes anuales acompañados del detalle suficiente para que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos o solicitar las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, así como incorporar sus propias conclusiones. También acepta el párrafo 3 del precepto citado que el Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, pueda solicitar a los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al control del sector público autonómico como al estatal.

c) *Consejo de Estado y Consejos Consultivos*

El caso del Consejo de Estado es distinto de los anteriores en la medida en que el artículo 107 de la Constitución lo configura como «supremo órgano consultivo del Gobierno», expresión de la que

614.

Los Tribunales autonómicos.

615.

Delegaciones del Tribunal estatal en los autonómicos.

616.

Procedimientos y coordinación.

617.
¿Órgano del
Estado o del
Gobierno?

podría deducirse que su función constitucional se limita al asesoramiento del «Gobierno» y no de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, previó en su artículo 23 que las Comunidades Autónomas pudieran, por conducto de sus presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por especial competencia o experiencia del mismo, lo estimasen conveniente. El precepto añadía que el dictamen sería preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos en que lo fuese para el Estado.

Estas previsiones hubieran podido tener un efecto integrador al permitir la utilización en común de un único órgano consultivo, tanto por el Gobierno del Estado como por los autonómicos. Órgano, además, de gran tradición y prestigio. Ciertamente, la consecuencia inmediata también hubiera sido que el Consejo, que tiene unas pautas de funcionamiento propias de los órganos consultivos clásicos (muy procedimentalizadas) hubiera tenido que acomodar su estructura al incremento del número de consultas. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, sin embargo, tal extensión de la competencia del Consejo de Estado suponía forzar la interpretación constitucional en dos extremos: primero, la mera literalidad del enunciado del artículo 107 CE que se refiere al Gobierno precisamente; y, segundo, que los dictámenes consultivos, en los casos en que sean preceptivos y vinculantes, suponen un modo de participación en las competencias que ejercita el órgano ejecutivo o gubernativo que formula la consulta.

618.
Las dudas de la
primera
jurisprudencia.

Durante un cierto tiempo, el Tribunal Supremo mantuvo una jurisprudencia dubitativa sobre el valor invalidante o no de la omisión del dictamen del Consejo de Estado por las Comunidades Autónomas (más flexible la representada por las Sentencias de 11 de mayo, 21 de septiembre, 24 de octubre y 14 de noviembre de 1987; y reconociendo un efecto invalidante a la omisión del dictamen del Consejo de Estado las Sentencias de 17 y 21 de junio de 1988 y 1 de junio de 1989, referidas a la omisión del dictamen del Consejo de Estado en el caso de los reglamentos ejecutivos). Dos Sentencias de la Sala especial de Revisión, de 10 de mayo y 19 de octubre de 1989, enderezaron finalmente la jurisprudencia en un sentido único. Según estas Sentencias, el Consejo de Estado cumple una función de garantía de objetividad y eficacia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de modo que la omisión del informe que debe emitir es «un defecto formal insubsanable que provoca la nulidad de pleno

619.
Dictámenes
preceptivos para
las CCAA.

derecho de la disposición general afectada», aunque esta disposición sea de una Comunidad Autónoma dictada en ejercicio de sus competencias exclusivas.

El propio Consejo de Estado se refirió en aquella época, en reiteradas ocasiones, a su posición institucional y al deber de las Comunidades Autónomas de consultarle en los supuestos establecidos en el artículo 23 de la Ley Orgánica reguladora del Consejo (Memorias de 1983, 1984 y 1986). En estas ocasiones (como en los dictámenes de 23 de julio de 1987, 24 de noviembre de 1988 y 27 de diciembre de 1990) el Consejo consideró que el artículo 107 de la Constitución hay que entenderlo en el sentido de que, aunque se refiere al Gobierno, «tiene en realidad el carácter de órgano del Estado de relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado de la propia Constitución española». Niega que la intervención del Consejo de Estado suponga ninguna clase de tutela sobre las autonomías; por el contrario, afirma que «hay que admitir la intervención del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas como un evento natural, que no solo no vulnera la autonomía sino que aumenta las garantías, por lo que su intervención es deseada» (Dictamen de 27 de septiembre de 1990). Toda la corriente dominante hasta este momento era de carácter integrador, entendiendo, con buen criterio, que es preferible, en lo posible, la participación (y utilización en este caso) de las Comunidades Autónomas en los órganos constitucionales del Estado, en lugar de la desagregación y duplicación.

Sin embargo, la situación cambió radicalmente a partir de la intervención del Tribunal Constitucional en la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, y, sobre todo, en la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre. Aceptó el Tribunal Constitucional finalmente que el Consejo de Estado no era solo un órgano consultivo del Gobierno, sino que su posición constitucional le permite serlo también de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tal posición integradora resultaría completamente inútil porque la misma Sentencia admitió que como las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de autoorganización (artículo 148.1.1.^a), el Estado no puede impedir que creen sus propios órganos consultivos. Y, siguiendo con esta interpretación componedora, la Sentencia concluye que para evitar disfunciones e ineficiencias, cuando las Comunidades Autónomas creen sus propios órganos consultivos, es posible sustituir el dictamen del Consejo de Estado por el del órgano autonómico correspondiente siempre que este fuera «equivalente» u «homologable». Las Comunidades Autónomas que no habían creado, cuando se produjo la Sentencia 204/1992, órganos

620.

Naturaleza de su actuación consultiva, según el Consejo de Estado.

621.

La jurisprudencia desagregadora del Tribunal Constitucional.

consultivos «homologables» con el Consejo de Estado, lo hicieron a partir de entonces. Normalmente se llaman estos órganos «Consejo Consultivo», pero también «Consejo» a secas o «Comisión Jurídica Asesora» en algún caso. Todas las Comunidades Autónomas cuentan con un organismo de esta clase. La desintegración en materia de consultas de cuestiones de gran relevancia administrativa quedó, de esta manera, consumada.

B) Participación autonómica en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial

El artículo 180 del Estatuto de Cataluña de 2006 inaugura una pauta, en materia de integración institucional, estableciendo el principio de que «la Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario». Como ya hemos dicho, a falta de una consignación constitucional de este derecho de participación, que hubiera sido plausible, el Estatuto se ha hecho cargo de establecerlo aunque no sea una norma que, por su naturaleza, pueda vincular la decisión final que, al respecto, se establezca en las leyes orgánicas que tienen constitucionalmente atribuida la regulación de dichos órganos.

622.
*Previsiones
estatutarias:
eficacia.*

623.
*Riesgos y
resistencias.*

624.
*Alimentación
de la
centrifugación.*

El precepto, no obstante, está en la línea de las fórmulas integradoras de las Comunidades Autónomas y los organismos constitucionales del Estado, que hemos considerado un factor estructural característico de todos los Estados complejos. Ciertamente, entre nosotros, hasta ahora, esta participación autonómica en los nombramientos de magistrados del Tribunal Constitucional y consejeros del Poder Judicial se ha valorado siempre con enorme prevención. Por un lado, en lo que concierne al Tribunal Constitucional, es posible que todavía quede alguna memoria de la extremada politización que alcanzó en el tiempo que funcionó el Tribunal de Garantías Constitucionales durante la II República, entre otras cosas, debido a la participación de las fuerzas políticas territoriales en la designación de sus miembros. Por otro lado, seguramente también por el temor a que la presencia de magistrados designados a propuesta de las Comunidades Autónomas pueda incrementar las tensiones centrífugas siempre presentes en los territorios periféricos. Los riesgos de politización de un órgano constitucional de tanta relevancia como el Tribunal Constitucional son indiscutibles, y

pueden incrementarse dependiendo de la forma en que se designen sus miembros. Pero, al margen de la alimentación de la centrifugación indicada, que es, en sí misma, grave, no se ve por qué va a ser menos peligrosa para el Tribunal la designación de los magistrados según criterios de adhesión política distribuyéndose por cupos entre las fuerzas políticas con posibilidades de decidir, a los efectos de que cada uno supervise la previsible lealtad ideológica de cada candidato.

La designación de miembros del Tribunal Constitucional requeriría, con carácter general, que el régimen de las lealtades y el clientelismo pasara a segundo lugar y se pusiera por delante la calidad y la formación jurídica de los candidatos. Es innegable que la mayor parte de las veces esta exigencia ha estado presente en la designación de miembros del Tribunal Constitucional. Pero otras no tanto. Y, en todo caso, el peligro de clientelismo es manifiesto. Tal vez la única solución de futuro sea la misma que ha terminado utilizándose para todos los tribunales: la estabilidad e inamovilidad de magistrados seleccionados estableciendo todos los controles precisos para asegurar su idoneidad.

La aspiración de las Comunidades Autónomas de participar en la designación de miembros del Tribunal Constitucional, lo mismo que en la designación de consejeros del Poder Judicial, lo que no puede llevarse a cabo en el marco de procedimientos bilaterales (aunque debe reconocerse que no poco de «bilateralismo» se ha dado en el nombramiento de algunos miembros del Tribunal Constitucional o del Consejo en los momentos en que el Gobierno del Estado no tenía mayoría absoluta en el Parlamento y ha precisado el apoyo de los partidos nacionalistas vasco y catalán). Tales propuestas solo pueden formularse a través del Senado. Para ello, el Pleno de esta Cámara acordó, el 21 de noviembre de 2007, una modificación del artículo 184 de su Reglamento. Se prevé en él que para la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde elegir al Senado, cada Asamblea legislativa autonómica podrá proponer hasta dos candidatos. El Pleno de la Cámara decidirá entre ellos los que han de ocupar las vacantes.

En fin, la cuestión de la integración de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo General del Poder Judicial, aunque sea pertinente en los términos que hemos venido defendiendo, plantea otra clase de problemas: el Consejo General del Poder Judicial tal vez sea, de todos los órganos constitucionales creados por la Constitución, el más ineficiente y el que ha provocado el mayor descrédito posible a las instituciones que se ocupa de administrar. Traído del

625.

La idoneidad técnica con criterio, la inamovilidad como garantía.

626.

La exclusión del bilateralismo.

627.

Integración de CCAA en el Consejo General del Poder Judicial.

ejemplo del Consejo Superior de la Magistratura italiano, ha desarrollado aquí todos sus vicios y aun los ha multiplicado. Todas estas aseveraciones se limitan, nos parece, a explicitar una opinión que está absolutamente generalizada entre los operadores jurídicos. La gestión de los asuntos de personal, la designación de los miembros de los órganos judiciales y la dotación de medios a los mismos, no requiere ninguna autonomía institucional específica. Muy bien puede ser encomendada al ejecutivo, como lo está en la mayor parte de los Estados democráticos del mundo, sin que tenga porqué derivarse de ello ninguna influencia o intromisión indebida en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Pero, mientras la Constitución no sea en este punto reformada, lo que no parece que pueda ocurrir en futuro próximo, parece particularmente pertinente que un solo órgano constitucional de la clase referida se ocupe de la cuestión relativa a la selección y carrera de los jueces y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, así como de la organización y dotaciones de los diferentes juzgados y tribunales.

Como en otros casos, también esa falta de integración y, por otro lado, el deseo de las Comunidades Autónomas de repetir en su propio espacio político las mismas estructuras de que está dotado el Estado, ha dado lugar al preocupante fenómeno de la reproducción en pequeño del Consejo General del Poder Judicial en cada una de las Comunidades Autónomas. El empeño ha sido abierto por los artículos 97 y siguientes del Estatuto catalán de 2006, y sobre su estela siguen todos los demás Estatutos de Autonomía reformados a partir de aquella fecha. Según esta regulación, de cuya constitucionalidad puede dudarse seriamente, este órgano, denominado Consejo de Justicia de Cataluña, actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. Es realmente singular, en buena técnica, que un Estatuto de Autonomía acuerde una desconcentración, supliendo una decisión que solo puede corresponder al órgano constitucional del Estado al que se refiere y a la ley que lo regula. Pero, al margen de esta crítica, lo reseñable es que, con un elenco de competencias y tareas a desarrollar más que reducidas, se crean en las Comunidades Autónomas miniaturas del Consejo General del Poder Judicial que atraerán desde la carrera judicial, y con el beneplácito, en su caso, de los partidos políticos dominantes, a jueces y magistrados maduros y bien formados en el ejercicio de sus carreras para que se dediquen en lo sucesivo a debatir sobre políticas de personal. Considerada la cuestión no solo desde la perspectiva del buen gobierno de la Justicia,

628.

*Los Consejos de
Justicia
autonómicos.*

sino del ejercicio de la función jurisdiccional y su prestigio, la desintegración institucional en este caso resulta, sin paliativos, injustificable organizativamente.

C) **Unidad del Poder Judicial y participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia**

La Constitución de 1978 se ha separado claramente de las soluciones que sobre la organización del poder judicial se adoptaron en la Constitución de 1931 y, en virtud de sus previsiones, en los Estatutos de Autonomía que llegaron a aprobarse. En esta última Constitución (como recordaron inmediatamente MILIAN I MASSANA, CILLAN APALATEGUI y Díez MORENO, entre otros), el artículo 14, párrafo 11, atribuía al Estado las competencias legislativas y ejecutivas en relación con la «jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los poderes regionales». En base a esta última salvedad, el artículo 11 del Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 estableció que «La Generalidad organizará la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado». La cúspide de la organización judicial de la región la ocupaba, según el mismo precepto citado, el Tribunal de Casación de Cataluña, que tendría «jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas cuya legislación exclusiva está atribuida a la Generalidad». Un Decreto de 24 de octubre de 1933 traspasó a dicho Tribunal «para que ejerza, dentro del territorio catalán, la jurisdicción actual del Tribunal Supremo en materia civil y administrativa cuya legislación exclusiva está atribuida a la Generalidad». La Ley catalana de 10 de marzo de 1934 reguló el Tribunal de Casación. El Estatuto vasco de 4 de octubre de 1936 (separándose de soluciones más radicales que habían estado presentes en el llamado Estatuto de Estella de 1931 —artículos 4 y 14— y en el proyecto de 1933 —artículo 19—) adopta una solución prácticamente idéntica a la catalana, confiriendo a la región todas las competencias sobre organización de la justicia —con las excepciones relativas a la organización militar y de la Armada— y creó el Tribunal Superior vasco, con análogas funciones que el de Casación de Cataluña.

En virtud de las anteriores regulaciones, la doctrina ha convenido que existió en la época republicana un poder judicial propio de las regiones. Los órganos judiciales creados por los Estatutos no eran órganos de poder judicial único de naturaleza estatal; a este último

629.

Antecedentes de la Constitución de 1931 y Estatuto catalán de 1932.

correspondía el conocimiento de todos los asuntos en los que debería aplicarse Derecho del Estado y no exclusivamente legislación regional.

En la Constitución de 1978, por el contrario, la unidad del poder judicial es un principio que está presente en toda la regulación del mismo que hace el Título VI, y que establecen expresamente algunos de sus preceptos. El artículo 117, el primero de dicho título, declara que la justicia emana del pueblo, es decir, de quien según el artículo 1.2 de la Constitución es el titular de la soberanía, del que emanan todos los poderes del Estado; no hay otro detentador de la soberanía ni, por tanto, otra fuente de la que pueda emerger el poder judicial, que es, por ello, único para todo el Estado. El citado artículo 117.5 remacha rotundamente esa idea: «El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales». Pero para que no quepa duda que esta última declaración no es un simple repudio de las jurisdicciones especiales, sino la consagración de un poder judicial único, otros muchos preceptos del mismo Título VI insisten en esta última idea: la organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales se hace por una ley única, de carácter orgánico, dictada por el Estado (artículo 122.1); existe un órgano único de gobierno del poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.2 y artículo 1 LOCGPJ); los jueces y magistrados de carrera forman un cuerpo único (artículo 122.1); el Tribunal Supremo, que tiene jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (artículo 123.1). Fuera ya del Título VI, y en correspondencia con la citada configuración del poder judicial, el artículo 149.1.5.^a, atribuye al Estado competencias plenas en materia de «Administración de Justicia»; y el artículo 152.1 insiste en la «unidad e independencia del poder judicial». En fin, además de todas estas previsiones, el Tribunal Constitucional, tantas veces como ha tenido ocasión, ha recordado que el poder judicial es único o, negativamente, que no existe un poder judicial propio de las Comunidades Autónomas (Sentencias de 14 de julio de 1981 y 22 de junio de 1982).

Es necesario tener presente todo lo anterior para comprender exactamente las previsiones que contienen los Estatutos sobre la Administración de Justicia.

Se apoyan todas las regulaciones estatutarias en lo establecido en el artículo 152.1 de la Constitución, cuyo tenor literal conviene transcribir: «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las for-

630.

Unidad del poder judicial en la CE.

631.

Artículo 152.1 CE.

mas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de este». «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia».

Los primeros Estatutos de Autonomía se adelantaron todos a la LOPJ, a la que se remite el artículo 152.1 CE, e incluyeron una regulación de la Administración de Justicia en un título dedicado, en general, a los poderes de la Comunidad Autónoma. Se comprendían en él competencias de participación en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, en los concursos para la selección de magistrados, jueces y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, o, con carácter general, como ocurrió con el artículo 18.1 del Estatuto catalán, se atribuyó a la Generalitat el ejercicio de «todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado». En el mismo sentido los primitivos artículos 52.1 del Estatuto andaluz y 20.1 del Estatuto de Galicia.

Esta última ha sido la más problemática de las competencias en materia de Administración de Justicia asumidas en los Estatutos, ya que, aparentemente, carece de todo apoyo constitucional: la competencia estatal en materia de Administración de Justicia es plena y la participación autonómica solo está constitucionalmente abierta en los casos tasados a que alude el artículo 152.1. Además, los Estatutos lo que establecen es una especie de autotransferencia de competencias anticipándose a las leyes orgánicas que son las únicas que están habilitadas constitucionalmente para el reconocimiento de tales competencias a las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, consideró legítima esa forma anticipada de atribución de competencias en virtud de lo que llamó «cláusulas subrogatorias» contenidas en los Estatutos del tenor de la establecida en el artículo 18.1 del Estatuto de Cataluña de 1979, que acabamos de transcribir. Las SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 y 105/2000, afirman la constitucionalidad de tales cláusulas a partir de diferenciar un concepto amplio y un concepto estricto de Administración de Justicia. La operación consistió en separar el núcleo esencial de la Administración de Justicia de lo que esta jurisprudencia ha denominado «administración de la Administración de Justicia». En el núcleo esencial estarían comprendidos los elementos vinculados a la «función

632.
Regulaciones anticipadas de los Estatutos.

633.
Autotransferencias.

634.
La doctrina de las «cláusulas subrogatorias».

jurisdiccional propiamente dicha y la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse». El núcleo esencial de la Administración de Justicia está reservado al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.5.^a CE, pero la «administración de la Administración de Justicia» es competencia del Gobierno de la nación y también, en virtud de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, podría ser competencia de las Comunidades Autónomas. La argumentación literal que utiliza la STC 56/1990, en su fundamento jurídico 6.º, repetida siempre después, es la siguiente: «El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva «la Administración de Justicia»; ello supone, en primer lugar, extremo este por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y así se desprende del artículo 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el artículo 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no se puede negar que, frente a este núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el artículo 122.1, al referirse al personal, «al servicio de la Administración de Justicia», esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el artículo 149.1.5 de la Constitución, con excepción de lo dispuesto en el artículo 152.1, segundo párrafo».

635.

STC 56/1990.

636.

Crítica de esta doctrina: la no intercambiabilidad de los Estatutos y las leyes orgánicas

La doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en esta discutible jurisprudencia (compatibilizada, sobre la base de retorcer los conceptos con la bien asentada y correctamente establecida doctrina que distingue entre la función de los Estatutos de Autonomía y la de las demás leyes orgánicas del Estado, que no son instrumentos nor-

mativos intercambiables) se ha asentado tanto que, tras la reforma del Estatuto catalán en 2006, la «cláusula subrogatoria» ha pasado a ser un concepto normativizado en su texto que se recoge expresamente, con esta denominación, en el artículo 109 del Estatuto. Lo hace al término de un extenso capítulo relativo a las «competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia» (artículos 101 y siguientes) en el que se pormenorizan las atribuciones que dicha institución ejerce en materia de administración de la Administración de Justicia. Además, también se regula (artículos 97 y siguientes) el Consejo de Justicia de Cataluña, duplicación territorial del Consejo General del Poder Judicial, que ha de actuar «como órgano desconcentrado» de este último. Circunstancia que ya hemos comentado en el apartado anterior.

No obstante ser el poder judicial único en toda España, la Constitución misma ha impuesto una adaptación de su estructura y funciones a la configuración plural del Estado, ordenado ahora sobre la base de las Comunidades Autónomas. Esa adaptación, a la que se refiere, sobre todo, el tantas veces citado artículo 152.1 de la Constitución, tiene como perfiles más destacados los siguientes: la reordenación de la planta de la Administración de Justicia de manera que se acomode a los límites territoriales de las Comunidades Autónomas; la creación de un órgano judicial nuevo, el Tribunal Superior de Justicia, que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; y la adaptación de las competencias de los órganos judiciales a la nueva distribución territorial de poder, de manera que culminen en las propias Comunidades Autónomas las instancias judiciales, salvo excepción.

La reforma de la planta de la Administración de Justicia para ajustarla a los límites territoriales de las Comunidades Autónomas es una operación que no ha planteado excesivas dificultades. La LOPJ ha basado la reforma en dos medidas mínimas y suficientes: primero, crear una nueva división territorial del Estado a los efectos de la Administración de Justicia, división que es la Comunidad Autónoma misma; y segundo, adaptar la competencia territorial de algunos órganos judiciales, en concreto las Audiencias Territoriales, para que no exceda en ningún caso del territorio de las Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma es el ámbito territorial del Tribunal Superior de Justicia, que, como hemos venido diciendo, no es un órgano de un inexistente poder judicial autónomo, sino un órgano del poder judicial del Estado (Sentencia del TC de 22 de junio de 1982: «el Tribunal

637.

Positivación en el Estatuto de Cataluña.

638.

Adaptación del poder judicial al sistema autonómico.

639.

Reforma de la planta.

640.

Los TSJ se integran en la organización judicial del Estado.

Superior de Justicia no es un órgano de la Generalidad, sino del Estado y de su organización judicial, según se deduce con meridiana claridad el artículo 152.1.2.º, de la Constitución»). A este órgano se refiere la parte más extensa de las regulaciones estatutarias relativa a la Justicia en las Comunidades Autónomas. Respecto de su organización se limitan, por lo común, a establecer que su presidente es designado por el rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, y que el presidente de la Comunidad Autónoma ordenará la publicación del nombramiento en el *Boletín Oficial* respectivo. La LOPJ ha añadido como requisito para ser designado para tal cargo el de ser magistrado con diez años de servicio en la categoría y veinte en la carrera judicial. También la LOPJ ha dado participación a las Comunidades Autónomas en la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, previendo que una de cada tres plazas se cubra con un jurista de reconocido prestigio con arraigo en la Comunidad, nombrado por Asamblea legislativa.

641.

Competencias subordinadas.

Los Estatutos de Autonomía asumieron, desde su primera redacción, la técnica de anticiparse a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial para determinar la organización y competencias del Tribunal Superior de Justicia. Tales regulaciones anticipadas se salvaban luego con una remisión a lo que la Ley Orgánica del Poder Judicial pueda determinar. Es decir, es una formulación subordinada de la competencia, que solo tiene valor en tanto que sea repetitiva de lo que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Judicial y compatible con ella.

642.

Las competencias del TSJ.

El Estatuto catalán de 2006 operó el último avance en este sentido porque califica al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como «última instancia jurisdiccional en todos los procesos iniciados en Cataluña así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el Derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina» (artículo 95.2). Al margen de cuál sea la forma más útil de articulación del poder judicial en España, y lo que sea más procedente reservar al Tribunal Supremo, el Estatuto se ha anticipado a dejarle la modesta posición de conocer de los recursos de casación para la unificación de doctrina que, como es notorio, no permiten una casación de lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia sino el establecimiento de una interpretación única del Derecho aplicado. Y solo en el caso de que se trate de Derecho del Estado, ya que, si del Derecho catalán se trata, el artículo 95.3 atribuye al Tribunal

Superior de Justicia la competencia exclusiva para la unificación de la interpretación.

La STC 31/2010 salvó la inconstitucionalidad que los recurrentes veían en este precepto, interpretándolo en el sentido de que las expresiones «unificación de doctrina» y otros referidas a las atribuciones del Tribunal Supremo no afectaban a lo que determine en cada momento la Ley Orgánica del Poder Judicial. Equilibrios semejantes hizo en relación con el Consejo de Justicia de Cataluña, creado por el artículo 97 del Estatuto, y sus competencias, consignadas en el artículo 98.

Siguiendo el criterio ya sostenido en la STC 253/2005, añadió algunas de estas regulaciones estatutarias e interpretó otras asegurando que «ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función del gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el poder judicial exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial pueda determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados».

4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS AGENCIAS Y ÓRGANOS REGULADORES DE LA ECONOMÍA

El artículo 53 del Estatuto de Cataluña de 1979 preveía que «La Generalitat, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso». El Estatuto reformado de 2006 ha ampliado estas pretensiones participativas, que no solo repite en su artículo 82.2, sino que amplía refiriéndose de modo expreso a su competencia para participar o para designar miembros en los órganos de dirección del Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (artículo 182.1), Agencia Tributaria, Comisión Nacional de la Energía, Agencia Española de Protección de Datos y Consejo de Radio y Televisión (artículo 182.3). Todas las instituciones citadas, la mayor parte de las cuales integradas ahora en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, han cobrado una importancia decisiva para la

643.
Ajustes en las competencias del TS.

644.
Previsiones estatutarias.

645.
Afectación de las competencias autonómicas por las comisiones reguladoras.

organización y funcionamiento de los mercados sobre los que actúan y, ciertamente, en otro lugar pusimos ya de manifiesto que la asignación de competencias a las entidades reguladoras no se ha hecho siempre teniendo en cuenta el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Al asumir las agencias o comisiones reguladoras competencias generales de carácter normativo y ejecutivo, e incluso arbitrales en la resolución de conflictos, no siempre se tiene en cuenta que el criterio de reparto de competencias en la Constitución y los Estatutos es distinto y suele pivotar, especialmente en estos asuntos económicos, sobre la distinción entre legislación y ejecución. Que una agencia reguladora asuma la totalidad de las potestades ejecutivas puede afectar a las competencias autonómicas.

El Tribunal Constitucional apreció este efecto en su Sentencia 133/1997, en la que resolvió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, planteado por la Generalitat de Cataluña y el Gobierno vasco. Aunque el Tribunal reafirma que la competencia sobre ordenación de la Economía corresponde al Estado, declara que las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos, tienen competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de la ordenación del crédito, así como competencia exclusiva sobre la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica en sus respectivos territorios. Por estas razones, la Sentencia del Tribunal Constitucional, aunque de un modo muy limitado, concluyó dando la razón a los recurrentes en el sentido de que en algún extremo se habían asignado a la Comisión del Mercado de Valores competencias que correspondían a las Comunidades Autónomas impugnantes. Mucho más importante, en la misma dirección, fue lo resuelto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. La cuestión debatida fue la transferencia a favor de los órganos centrales de Defensa de la Competencia de la totalidad de las atribuciones de ejecución en materia de aplicación de las leyes de competencia, sin tener en cuenta que la Constitución y los Estatutos dejan margen para que las Comunidades Autónomas tengan también algunas atribuciones de carácter ejecutivo. Las que son de naturaleza legislativa pertenecen exclusivamente al Estado y la cuestión no mereció discusión. Pero el Tribunal Constitucional estimó que la ley impugnada era incorrecta «donde se atribuye al Tribunal y al Servicio de Defensa de la Competencia toda la función aplicativa». Esta acumulación de atribuciones suponía no distinguir que «si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de

646.

Correcciones de la jurisprudencia a las concentraciones inadecuadas de competencias.

647.

El caso del Tribunal de Defensa de la Competencia.

trascendencia en el mercado supraautonómico, la competencia ejecutiva, desde la perspectiva constitucional y estatutaria, corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes». En consecuencia, el Tribunal estimó que vulneraba la Constitución la atribución a dichos órganos estatales de todas las competencias para actuar contra cualquier vulneración de la libre competencia, ya afecte a «todo o parte del territorio nacional». Declara, a continuación, que deben reservarse a las Comunidades Autónomas las competencias aplicativas cuando se trate de problemas generados en su ámbito territorial sin trascendencia en el mercado estatal.

Los comentarios a esta Sentencia, más desde los periódicos que desde las revistas especializadas, fueron muy críticos estimando que se habían sentado las bases para la ruptura de la unidad de mercado. Lo cual era, sin duda, exagerado porque justamente lo que la Sentencia reservaba al Estado era la vigilancia sobre las actuaciones económicas que pudieran afectar al conjunto del mercado nacional. Lo notable del caso, a los efectos de lo que estudiamos en este epígrafe, es que ni de esta Sentencia ni de la anteriormente citada surgió la menor indicación de que la forma de resolver el problema de la asunción, por las agencias o comisiones reguladoras, de competencias que afectan a las posiciones estatutarias de las Comunidades Autónomas, pudiera ser la incorporación de representantes autonómicos a sus consejos de gobierno. Por el contrario, la consecuencia de la Sentencia ha sido la necesaria modificación de la Ley de Defensa de la Competencia de 1989 (mediante Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia) para redefinir las competencias del Tribunal de Defensa de la Competencia (a partir de la Ley 15/2007, de 3 de julio, el máximo órgano competente, a escala estatal, en la materia, pasó a denominarse Comisión Nacional de la Competencia). Al mismo tiempo que empezaba a aparecer en todas las Comunidades Autónomas una nueva legislación que implantaba órganos territoriales, reduplicaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia, con este nombre u otro similar, que se ocuparían del ejercicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas. Esta dicotomía no es desconocida en otros sistemas federales. Lo que puede destacarse es que en ellos también está compensada por una firme integración institucional que se ha impuesto en estos organismos de ordenación de la economía y en otros entes constitucionales, como hemos venido indicando. En Alemania, por ejemplo, la vigilancia del buen funcionamiento del mercado está repar-

648.

La incorporación de representantes autonómicos a los órganos de regulación.

649.

La alternativa de la desagregación.

tida entre un organismo federal, el *Bundeskartellamt*, y las autoridades de los *Länder* o *Ländeskartellbehörden*. Esta misma desintegración, en contraste con las pretensiones de integración institucional, se encuentra en otros sectores de relevancia económica y social. Estos establecimientos operan en un marco de colaboración muy intenso y de integración de representaciones autonómicas en el órgano central. Una institución básica de ordenación de la economía en Alemania, como el *Bundesbank*, es la pieza esencial que se combina con el establecimiento en cada uno de los *Länder* de *Landeszentralenbanken*, que es la banca central de cada uno de los *Länder*, que luego se federa en lo que, con el tiempo, pasaría a denominarse *Bundesbank*. Este Banco federal es una institución independiente del Gobierno central, en el que se incorporan expertos lo más alejados posible del clientelismo político, pero participan en la designación de representantes, de un modo equilibrado, tanto el poder central como los poderes territoriales. De los diecisiete miembros del Consejo Central del Banco, que es su órgano de decisión, nueve son nombrados por los *Länder* y el resto por el poder central.

650.
Ejemplos
comparados:
órganos
reguladores en
Alemania.

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia que refunde en este organismo la mayor parte de las agencias reguladoras, antes citadas, que se habían creado en los últimos años, prevé su coordinación en los «organismos competentes de las Comunidades Autónomas» (artículo 4.1), pero mantiene su condición estricta de organismo estatal con muy amplias competencias reguladoras sobre los mercados y la vigilancia de la competencia.

Entre nosotros lo que está siendo frecuente, como vamos indicando, es la duplicación de los órganos de naturaleza constitucional o de los reguladores de la economía, sin el contrapunto de que se produzca integración de ninguna clase. Otro ejemplo en el mismo sentido es la creación de Consejos Audiovisuales. El de Cataluña se regula básicamente, incluso, en el artículo 82 del Estatuto. De esta forma, ya queda implantado en la Comunidad Autónoma un órgano de supervisión de los medios de comunicación audiovisuales. Sus competencias se ejercerán completamente al margen de las que pueda tener el Consejo Estatal de la Radio y Televisión.

651.
Duplicaciones de
instituciones.

Las pretensiones, expresadas en los Estatutos de Autonomía, de que las Comunidades participen en los órganos rectores de los consejos y agencias reguladoras requieren, en primer lugar, que ello se acepte y ordene en las leyes que regulen cada una de aquellas instituciones. Por otro lado, que la designación de los representantes

652.
Forma de
designación.

autonómicos se haga, al igual que hemos dicho que es preciso en el caso de los órganos constitucionales del Estado, en el seno de organismos de colaboración multilateral ya que casi en ningún caso podrán incorporarse a dichas comisiones independientes tantos representantes de Comunidades Autónomas como Comunidades existentes.

Alguna legislación, en efecto, está cambiando la regulación de algunos órganos fiscales y financieros esenciales para dar entrada a representaciones autonómicas. Es expresiva la que ha empezado a producirse en la Agencia Tributaria a partir de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que admite la incorporación de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo Superior de Dirección, en la Comisión Mixta de Coordinación y en los Consejos Territoriales de Dirección de la mencionada Agencia.

653.
*Participación en la
Agencia Tributaria.*

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LA INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA DEL REPARTO DE COMPETENCIAS

A) El marco constitucional. Contenido normativo

La Constitución es la primera norma del ordenamiento jurídico y, en materia de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, también es la principal referencia porque se establecen en ella los criterios esenciales a que ha de atenerse el reparto. Como nos consta, la Constitución no ha determinado de modo completo la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sino que, establecido un marco general, se remite, principalmente, a los Estatutos y, excepcionalmente, a otras leyes del Estado, para que lo precisen y completen.

Sin embargo, como ocurre con el resto de sus preceptos, la Constitución tiene vigencia y eficacia continuada, como cualquier otra norma. Lo que implica que, una vez cumplimentado el reparto de competencias por los Estatutos, la Constitución sigue siendo la norma que preferentemente tiene que tenerse en cuenta para resolver cualquier conflicto o problema interpretativo.

654.
*Aplicación
preferente*

Por tanto, la Constitución no agota su virtualidad en una sola aplicación que consistiría en permitir la redacción y aprobación del Esta-

655.
y continuada.

tuto que, en lo sucesivo, sería la única norma aplicable en el correspondiente territorio, sino que tiene una función normativa continuada y principalísima; puesto que todas las normas se justifican en ella —los Estatutos incluidos— solo pueden pretender aplicarse si resisten al contraste con las reglas constitucionales y pueden interpretarse de conformidad con las mismas. Esta es, en definitiva, la consecuencia más primaria de que la Constitución sea «la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad» (Sentencia del TC de 28 de julio de 1981).

El Tribunal Constitucional estableció estos mismos principios desde su primera jurisprudencia. La Sentencia de 4 de mayo de 1982 argumentó, al respecto, lo siguiente: «Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía es el texto de este el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante en su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de este a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

El marco que ofrece la Constitución a los Estatutos de Autonomía, a los efectos de que precisen las competencias de las Comunidades Autónomas, consiste, esencialmente, en lo siguiente: a) establece listas de

656.
Expresiones
jurisprudenciales de la
supremacía de la
Constitución en
materia de
competencias.

materias que pertenecen a la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas; b) en relación con cada una de estas materias, establece el grado de disponibilidad, exclusiva o no, que supone la titularidad de la competencia; c) se distinguen las diferentes funciones, legislativas o ejecutivas, que delimitan el alcance de la competencia.

a) *Las listas constitucionales*

Cuando se debatió el proyecto de Constitución, en algún momento se pretendió utilizar un denominado «sistema federal» de reparto de competencias, que consistiría en tres listas de materias respecto de las cuales deberían fijarse, primero, las competencias exclusivas del Estado; segundo, las competencias compartidas o concurrentes, y, tercero, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. El voto particular socialista al Anteproyecto de Constitución propuso su incorporación. Pero no es cierto, sin embargo, que sea una característica repetida en los sistemas federales el reparto de competencias utilizando el criterio de las tres listas referidas. Es común el recurso a la lista pero varía tanto su número como su contenido. En los federalismos más antiguos lo normal es que exista una única lista que sea la que pormenore las atribuciones concretas de la Federación. Es el caso de la Constitución federal norteamericana de 1787 (artículo 1.º, sección 8.ª) o de la Constitución suiza de 1874 (principalmente artículo 85 en relación con el 3.º), ninguna de las cuales, por cierto, califica las competencias federales precisando si se reciben en régimen de exclusividad o concurrencia. La vieja *British North America Act* de 1867, sí establecía, para Canadá, mayores precisiones. En ella aparecían dos listas, una relativa a los poderes del Parlamento de Canadá y otra a los «poderes exclusivos de las legislaturas provinciales» (artículos 91 y 92) y aun un régimen especial para el reparto de atribuciones en materia educativa (artículo 94). Salvo esta última precisión, la opción constitucional parecía pretender situarse, por tanto, en un régimen de separación estricta, régimen desmentido luego en la práctica (L'ECUYER) por la expansión del poder central hacia sectores en los que existía una aparente exclusividad en la acción de los poderes autónomos.

La técnica de la lista se perfecciona y complica, después de la Constitución imperial alemana de 1871 y la de Weimar de 1919, incorporando técnicas más precisas que, entre las Constituciones vigentes, aparecen ya recogidas en la Constitución austríaca de 1920. El esquema de esta Constitución es de tres listas (fórmula que, con el ejemplo también de Weimar, va a parar a nuestra Constitución de 1931 en términos

657.

Propuestas en el período de elaboración de la Constitución.

658.

Las listas en los sistemas federales: evolución.

muy similares). Sobre la primera se atribuye a la Federación la legislación y la función ejecutiva (*die Gesetzgebung und die Vollziehung*) (artículo 10); en relación con la segunda se atribuye a la Federación la competencia legislativa y a los Estados la ejecución (artículo 11), y en la tercera, las competencias se reparten entre la legislación básica, que queda en manos de la Federación, y el desarrollo legislativo y la ejecución, que se atribuyen de los *Länder* (artículo 12). Luego hay otra serie de reglas especiales para materias específicas [singularmente la educación, artículos 14 y 14.a)], que aún han pormenorizado reformas constitucionales ulteriores (principalmente, Leyes de 10 de julio de 1974 y de 28 de abril de 1975).

659.
Constitución
alemana.

La Constitución alemana de 1949 no se limita a operar un reparto de funciones, sino que utiliza los conceptos técnicos de exclusividad y concurrencia para medir su alcance. En dicha Constitución se emplean también tres listas principales y una serie de precisiones complementarias para algunas materias concretas. De las listas, la primera recoge la relación de competencias legislativas exclusivas de la Federación (artículo 73); las otras dos se refieren a materias de competencia concurrente, aunque la concurrencia es de diferente tipo; la primera (artículo 74), llamada de concurrencia imperfecta (*unechte Konkurrenz*), permite a los *Länder* legislar en tanto en cuanto no lo haga la Federación de acuerdo con lo establecido en el artículo 72; sin embargo, en las materias enunciadas en el artículo 75, aun cuando la Federación legisle, lo que permite a los *Länder* ejercer, a su vez, competencias de desarrollo legislativo. Las reformas de la Ley Fundamental de Bonn de 2006 han cambiado algunos extremos de este esquema, como hemos estudiado más atrás.

660.
Complejidad,
defectos técnicos y
transitoriedad de
las listas en la CE.

La Constitución española de 1978 ha utilizado dos listas de materias, incluidas en los artículos 148 y 149: el primero concerniente a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, el segundo a las competencias exclusivas del Estado. Los dos preceptos adolecen de una gran complejidad y son muy defectuosos técnicamente. Esto último, entre otras razones, porque el artículo 148, como ya hemos señalado en otro lugar, es más bien una disposición transitoria que debería haberse situado en el lugar que ocupan estas, ya que su vigencia estaba prevista, según el propio párrafo 2 de dicho artículo, solamente para los cinco primeros años de vigencia de los Estatutos. La falta de solidez técnica, por su parte, se debió a los equívocos que proliferan por doquier en ambos preceptos. Por ejemplo, las competencias autonómicas no son las establecidas en el artículo 148, sino también todas las no atribuidas al Estado por el artículo 149 (según

precisa el párrafo 3 de este mismo artículo); las competencias de la lista del artículo 149 no son verdaderamente «exclusivas» como, según veremos más adelante, advirtió enseguida la doctrina y hubo de precisar el Tribunal Constitucional; se mezclan en el mismo precepto técnicas de reparto diversas, como la compartición y la concurrencia legislativa, las competencias de ejecución, etc.; no se ha establecido ninguna cláusula general que, como en la Ley Fundamental de Bonn, explicita a qué instancia territorial corresponden las competencias ordinarias de ejecución; etc.

b) *Materias*

La noción «materia» la emplea la Constitución en diversos preceptos y, sobre todo, en la cabecera de las dos listas de los artículos 148 y 149. Según estos preceptos lo que en ellos se contiene es una relación de materias. Qué sea una materia es una cuestión de la que, antes de que se utilizara en nuestra Constitución, se ocupó bastante la doctrina italiana con resultados más o menos satisfactorios. Para BIONDI, «materia es igual a institución jurídica», concepto restrictivo y difícil de compartir, porque, desde luego, lo ordinario es que una materia integre diversas instituciones o exija su empleo. MAZZIOTTI opina que materia es «aquel específico sustrato sociológico que el legislador es competente para someter a elaboración jurídica». GIZZI la define afirmando que se trata del «conjunto de actividades, de las funciones, de los bienes, de los institutos jurídicos relativos a un cierto sector homogéneo», lo cual empieza siendo más flexible y comprensivo porque advierte de la diversidad de objeto a que se puede referir una competencia, que es, quizás, una clave interpretativa importante. En este sentido parecen más aceptables aquellas otras opiniones (VIRGA, AMATO) que distinguen dentro del *genus* «materia» diversos asuntos, bienes o actividades.

En nuestra Constitución la noción debe ser interpretada con esa flexibilidad porque, en verdad, empieza por no ser exacto que los artículos 148.1 y 149.1 sean simples relaciones de materias, sino que más bien contienen un reparto de funciones en relación con unos objetos, asuntos o «materias». La noción de materia se refiere, pues, a uno de los elementos de la competencia. Por otra parte, tampoco las materias están elegidas conforme a un criterio uniforme; por el contrario, la materia es, en ocasiones, una actividad pública (relaciones internacionales), un bien (aguas, minas, patrimonio histórico), el régimen de las relaciones jurídicas (público o privado), una institución (expropiación, responsabilidad), una técnica económica (planificación) o una

661.

El concepto de materia.

662.

La materia es uno de los elementos definitorios del contenido de la competencia.

acción reflexiva del Estado sobre sí mismo (Administraciones Públicas; Sentencia del TC de 28 de febrero de 1981). El Tribunal Constitucional, en el mismo sentido, se ha referido a la «compleja tipología» de técnicas que utiliza el artículo 149, y tal vez por ello ha rechazado sistemáticamente la adopción de criterios generales para definir lo que deba entenderse por materia. Cuando ha concretado más el concepto ha sido por referencia a asuntos o materias singulares; por ejemplo, al examinar el contenido de lo laboral ha dicho que es «un complejo relativo a un sector disciplinar homogéneo» (Sentencia de 30 de junio de 1982), lo cual tampoco es demasiado concreto.

c) *Las funciones que comprende cada competencia*

Establecidas las materias, la siguiente precisión que contienen las listas constitucionales, sobre todo la del artículo 149.1, radica en determinar si el titular de la competencia dispone de la materia de forma plena, o, por el contrario, solo le corresponde la función legislativa (total o parcialmente), o la función ejecutiva (también totalmente o algunos aspectos concretos como pueden ser la coordinación, planificación, inspección, etc.). Algunos conceptos que utiliza la Constitución para precisar las funciones son más claros que otros. Ha costado bastante llegar a establecer una doctrina clara sobre qué tipo de funciones incluye la competencia sobre las «bases», si solo legislativas o también ejecutivas; igualmente, el alcance de la competencia sobre la «legislación básica»; con qué matices deben entenderse las diferentes competencias en materia de ejecución, etc.

La noción central es la de legislación y su contenido lo dejó fijado enseguida el Tribunal Constitucional en varias Sentencias (de 5 de noviembre de 1981, 4 de mayo, 14 y 30 de junio de 1982). La conclusión de esta jurisprudencia es que «cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas» (Sentencia de 14 de junio de 1982, citada); es decir, que el concepto legislación comprende tanto las leyes formales como los reglamentos dictados para su ejecución. La argumentación que conduce al Tribunal a esta conclusión es realmente impecable: «Ante todo —dice— es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de “legislación” como de “ejecución” son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila

663.

La «compleja tipología» de técnicas usadas en el artículo 149 CE.

664.

Legislativa y ejecutiva.

665.

El concepto de legislación.

666.

Comprende leyes formales y reglamentos.

sin más "legislación" al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila "ejecución" al conjunto de actos concretos de ejecución en una determinada materia». En este contexto, sigue diciendo, «y salvo la reserva de ley (artículos 35.2, 37.1 y 531 de la Constitución) no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas. La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos, de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquel, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria».

A partir de este planteamiento el Tribunal afirma que la relación de complementariedad ley-reglamento se da tan solo en el caso de los denominados reglamentos ejecutivos, cuya función propia es desarrollar, complementar, pormenorizar, aplicar, cumplimentar o ejecutar la ley, pero no en el caso de los reglamentos de organización; estos, sean o no independientes, no aparecen necesariamente como complemento de la ley.

En consecuencia, el Tribunal afirma que el concepto legislación manejado por el artículo 149 de la Constitución (párrafos 6, 7, 8, 9, 12, 16, 18, 22), comprende tanto las leyes formales como los reglamentos ejecutivos de las mismas, pudiendo restar para las Comunidades Autónomas la participación meramente ejecutiva; función ejecutiva que no comprende más potestad normativa que la de dictar reglamentos orgánicos.

667.

La competencia sobre la legislación puede incluir excepcionalmente potestades ejecutivas.

Aceptando una observación que formulamos hace años (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*), el Tribunal Constitucional ha considerado admisible que el concepto «legislación», en ocasiones excepcionales, pueda incluir también competencias de naturaleza ejecutiva y no solo de carácter normativo. En este sentido, la STC 196/1997, de 13 de noviembre, refiriéndose a la interpretación del concepto «legislación» recogido en el artículo 149.1.9.ª A juicio del Tribunal, la inclusión en el concepto de «competencias de naturaleza ejecutiva» estaba «perfectamente justificada pues trata de asegurar el mantenimiento de un régimen unitario de la gestión de la explotación de los derechos de propiedad intelectual y de la uniformidad de la ordenación jurídica de la materia».

668.

Bases y legislación básica.

Por lo que concierne a los conceptos de «bases» o de «legislación básica», podemos seguir la explicación de su contenido establecida en la jurisprudencia constitucional:

1.º La Sentencia 141/1993 resume una doctrina muy asentada en otras Sentencias anteriores en el sentido de que le corresponde al legislador estatal la definición de lo que es básico, pero el Tribunal Constitucional puede enjuiciar las extralimitaciones en que el legislador pueda incurrir al definir lo básico. La indicada Sentencia establece que «en virtud de esa definición material de lo básico corresponde al legislador estatal delimitar su contenido y alcance, pero sin alterar el orden constitucional y estatutario de competencias y sin que ello suponga que deba aceptarse en todo caso el criterio del legislador estatal, pues si la calificación de un precepto como básico resulta impugnada, corresponde a este Tribunal, en tanto que intérprete supremo de la Constitución, revisar dicha calificación y deducir, en última instancia, si la norma es o no materialmente básica (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989, entre otras)».

669.

Definición por el legislador estatal.

2.º La normativa básica pretende asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, fijando un común denominador normativo a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, establecer las regulaciones peculiares que estime pertinentes y oportunas, ejerciendo las competencias que le atribuya su Estatuto (SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, 48 y 49/1988, 69/1988, y toda la jurisprudencia hasta la actualidad).

670.

Común denominador normativo.

3.º Puede entenderse, como ha defendido J. M. BAÑO LEÓN, que el legislador estatal está vinculado por las bases que él mismo ha establecido. El grado de vinculación es débil, no obstante, porque, como dice

671.

Vinculación del legislador estatal por las bases establecidas.

un voto particular del magistrado GARCÍA MANZANO a la STC 235/2000, el legislador de lo básico no puede ser impedido de alterar las regulaciones que establezca en cada momento, pero lo que sí sería exigible es que diera una justificación cumplida de los cambios de circunstancias en que justifica tal variación.

4.º Cosa distinta es si el legislador estatal puede excluir de su observancia a algunos órganos del Estado, lo que debe resolverse negativamente, o si puede contener previsiones especiales que exceptúen a algunos territorios del cumplimiento de lo establecido en la ley básica. El Tribunal Constitucional ha aceptado que la legislación básica pueda contener previsiones especiales para algunos territorios (SSTC 214/1989 y 140/1990). Pero la posibilidad de establecer excepciones respecto de la aplicación de la norma a órganos concretos de la Administración del Estado, aunque no la ha estudiado directamente la jurisprudencia constitucional, puede incidentalmente entenderse contestada en la misma en sentido negativo (SSTC 213, 220 y 259/1988, 148/1991 y 159/2001).

5.º La competencia en materia de legislación básica o bases pueden justificar también competencias de tipo ejecutivo o administrativo. A esta circunstancia ha hecho referencia el Tribunal Constitucional, por ejemplo, al concretar el contenido de las normas básicas en materia de crédito (STC 96/1984 seguida luego en este punto por las Sentencias 48 y 69/1988, 132 y 179/1992, 197/1996, etc.), también en materia de funcionarios de habilitación nacional (STC 25/1983), en materia de sanidad (SSTC 32/1983 y 42/1983), en materia de seguros (STC 86/1989) y, de un modo más general, acepta esta incorporación de medidas administrativas o ejecutivas a la competencia sobre las bases cuando se ponen en juego intereses supracomunitarios (SSTC 178/1992, 127/1994, 96/1996). Toda esta jurisprudencia, en todo caso, debe entenderse en el sentido de que acepta la interpretación constitucional que permite incluir medidas de carácter administrativo en el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases o la legislación básica, pero entendiendo que estas competencias ejecutivas deben tener siempre carácter excepcional; como ha dicho la STC 194/2004, la acción de carácter ejecutivo del Estado en estos casos «debe tener carácter puntual y concreto, esto es, ha de dirigirse a la puesta en práctica de medidas específicas, puesto que la aplicación ordinaria y general de la normativa básica deben realizarla las Comunidades Autónomas».

6.º El Tribunal Constitucional, a partir de la Sentencia 32/1981, estableció la doctrina según la cual la «noción de bases o de normas

672.

Legislación básica asimétrica.

673.

Inclusión de competencias ejecutivas.

674.

Condiciones.

675.

Noción material o noción formal.

básicas ha de ser entendida como noción material», que se mantuvo en los años siguientes y se repitió muchas veces en sucesivas Sentencias (SSTC 48 y 49/1988, 13/1989, 17/1991, 135/1992, 225/1993, 197/1996). Aunque con antecedentes en otras Sentencias anteriores menos explícitas, esta jurisprudencia fue profundamente revisada a partir de las Sentencias 69 y 80/1988, a las que siguieron luego otras muchas manteniendo la misma doctrina hasta la actualidad. La primera de las Sentencias mencionadas argumenta sobre las dificultades que presenta la articulación de las competencias legislativas cuando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden participar en la regulación de una misma materia. El difícil y comprometido equilibrio de poderes a que esta concurrencia remite tiene que consistir en que el Estado no pueda definir lo básico con absoluta libertad, que las competencias autonómicas no queden cercenadas con ocasión de estas decisiones y, en fin, «el cierre del sistema no se mantenga en ambigüedad permanente». La noción material de lo básico sirve, según el Tribunal, para evitar que el legislador estatal se extralimite declarando básica una regulación que materialmente no lo es. Pero impone ahora la Sentencia citada, a efectos de seguridad jurídica y de cierre del sistema, que las bases se definan de un modo formal en normas con rango de ley. La STC 69/1988 explicó que en los primeros tiempos del desarrollo del sistema constitucional era imprescindible recurrir a la noción material de bases porque era imposible, sin su concurso, «corregir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos, estatal y autonómico». Por ello quedó en segundo plano el aspecto formal de lo básico. Pero a partir de las Sentencias citadas, el Tribunal Constitucional da un giro en su jurisprudencia y eleva la importancia del aspecto formal de lo básico instituyéndolo nada menos que en «garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas». La nueva doctrina impone, pues, para lo sucesivo, «que la norma básica venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o está dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento».

676.
*Explicación
 transitoria del
 empleo de la
 noción material.*

677.
*Concepto de
 ejecución.*

En cuanto a la noción de «ejecución», por último, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de ella al tiempo que ha tratado de definir el concepto de legislación (Sentencias de 5 de noviembre de 1981, 4 de mayo, 14 y 30 de junio de 1982), pero no ha llegado a resultados tan exactos como en relación con este último concepto. La noción de «eje-

ción» no tiene siempre en la Constitución y, sobre todo, en los Estatutos el mismo significado, lo cual aclaran los propios Estatutos (cfr. artículos 25.2 EC, 20.4 EPV, etc., en relación con los demás preceptos de los propios Estatutos que reconocen a la Comunidad Autónoma facultades de desarrollo legislativo y ejecución). Su contenido varía fundamentalmente en atención a la circunstancia de si la Comunidad Autónoma ha recibido competencias de «desarrollo legislativo y ejecución» sobre una materia o tan solo de «ejecución». En el primer caso, queda la función normativa de desarrollo (legal o reglamentaria, según los casos) dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma; en el segundo, según hemos visto ya, toda la «legislación» queda en manos del Estado, entendido aquel concepto como la facultad de dictar leyes y los reglamentos ejecutivos correspondientes, no restando para la Comunidad Autónoma otra función normativa que la de dictar reglamentos orgánicos.

d) *Cláusula residual, enunciados instrumentales y otras cláusulas sin valor atributivo de competencias. Remisión*

Al margen de las referidas declaraciones generales de competencia (aunque, desde luego, respondiendo al mismo esquema de principios), operan las cláusulas residuales (*residuary clause, Vorbehaltsklausel*). En la Constitución norteamericana no quedó incluida en la redacción original pero se incorporó enseguida con la enmienda X que declara: «Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados quedan reservados a los Estados respectivos o al pueblo». La idea se repite luego en la mayor parte de los federalismos clásicos hasta la formulación más técnica del artículo 31 de la Ley Fundamental de Bonn: «El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Estados en tanto que la presente Ley Fundamental no establezca o admita una disposición de contrario». Esta regla no es, sin embargo, universal, a pesar de que algunos autores hayan pretendido hacer de ella el indiscutible estigma de la presencia de un sistema federal. No es inusual tampoco que cuando la cláusula residual favorece a los Estados esté sometida a limitaciones o prohibiciones (el artículo 124 de la Constitución mejicana de 1917 atribuye a los Estados todo lo que no corresponde a la Federación, pero las competencias estatales quedan sometidas a prohibiciones y condicionadas por algunas prescripciones constitucionales) (CARPIZO).

678.
En EEUU.

679.
En Alemania.

680.
Condiciones para la
aplicación de la
cláusula residual.

Es oportuno subrayar, en todo caso, que las cláusulas de competencia residual no operan de manera automática, atribuyendo al ente a cuyo favor están establecidas todas las materias que no estén expresamente enunciadas en las listas de competencias. Lo común, por el contrario, es que antes de proceder a la aplicación de la cláusula residual se lleve a cabo una interpretación del alcance de las competencias expresas para determinar si algún asunto que no ha sido objeto específico de reparto entre los poderes, puede entenderse implícito en aquellas competencias expresas. Estudiaremos después la mecánica de esta técnica interpretativa, pero debe quedar dicho ahora que todos los sistemas federales, los *implied powers*, el reconocimiento de competencias *aus der Natur des Sache* o *aus dem Sachzusammenhang* se ha empleado con profusión (especialmente en Norteamérica, en los federalismos europeos está más en descrédito la técnica y los Tribunales Constitucionales la emplean menos; se prefiere acudir a la reforma constitucional a emplear interpretaciones demasiado forzadas) y, en buena medida, ha permitido a las Federaciones ejercer competencias sobre asuntos nuevos que, de no mediar la aplicación de tales técnicas interpretativas, hubieran quedado en manos de los Estados miembros por el juego de la cláusula residual.

681.
Justificación
de cláusulas
generales.

No se encuentra en nuestra Constitución, como hemos visto en algunas comparadas (v. gr.: artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn) una cláusula general de competencias que declare la pertenencia a las instancias centrales o autonómicas de una función determinada (la ejecutiva, en el caso del ejemplo, que es también lo más habitual). El reparto de funciones no se concluye en nuestro caso por categorías generales, sino que es analítico o por materias según estamos comprobando. Utiliza, sin embargo, nuestra Constitución una cláusula general de competencias, pero con diferente operatividad. El párrafo 3 del artículo 149 declara en efecto que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos». Por su formulación tiene todas las connotaciones de una cláusula general de competencias; cláusula de la que, además, han de valerse las Comunidades Autónomas para recibir como propio todo lo reservado al Estado en el artículo 149.1. Esta operación no sería viable si no existiera aquella declaración general ya que, como hemos visto, y salvo supuestos excepcionales, en el listado del artículo 149 no se fijan las competencias autonómicas directamente, sino solo las estatales.

682.
Artículo 149.3 CE.

Nótese que, sobre la aplicación de la cláusula, el Tribunal Constitucional ha dicho que «el hecho de que en una materia determinada la

Constitución solo atribuya al Estado fijación de sus bases, no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya sin más todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad solo le corresponderían aquellas competencias que hayan asumido en su Estatuto, perteneciendo los demás al Estado, tal como dispone en términos inequívocos el artículo 149.3 de la Constitución» (Sentencia de 2 de enero de 1982).

Al estar remitida la fijación de las competencias autonómicas a las previsiones del Estatuto de Autonomía, la declaración general que comentamos, una vez cumplida la remisión que contiene, gira sobre sí misma y reopera a favor del Estado, de manera que es el Estado, y no las Comunidades Autónomas, quien posee la competencia de derecho común, esto es, por consiguiente, de todos los poderes que no se hayan asumido por las Comunidades Autónomas, además, por supuesto, de los que están expresamente reservados por la Constitución. En esta segunda utilización la declaración general actúa como cláusula residual y su aplicación es inmediata e incondicionada, opera desde la propia Constitución. Así lo dice, en fin, expresamente el artículo 149.3: «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».

La cláusula residual de competencias a favor del Estado no opera de manera absolutamente automática ante cualquier asunto que no aparezca expresamente relacionado en las listas de competencias que contienen los Estatutos de Autonomía. Esto es bastante obvio si se considera que los Estatutos, como la Constitución, contienen conceptos o referencias genéricas a materias que se conciben también en sentido amplio, que necesariamente se desglosan luego en un haz, más o menos extenso, de materias más concretas. Pero no solo por esta razón no debe operar con un absurdo automatismo la cláusula residual, sino también porque, en ocasiones, las materias no específicamente relacionadas en los Estatutos están inmediatamente conectadas con otras que sí figuran expresamente; en estos casos, es la Comunidad Autónoma la que está en mejor disposición de atender dicha materia, puesto que dispone de todas las competencias complementarias que necesariamente quedan implicadas y que deben ponerse a contribución para la correcta gestión del asunto.

El Tribunal Constitucional ha asumido este criterio al hacer notar que una interpretación literalista y simplista del artículo 149.3 llevaría a determinar que cuando no se encuentre una mención expresa a una competencia en los textos de los Estatutos, la competencia debería pertenecer al Estado. Pero el Tribunal descartó este automatismo

683.
*Mecánica
constitucional de la
aplicación de la
cláusula residual.*

684.
*Excesos a que
conduce una
aplicación literal del
artículo 149.3.
Correcciones
en la jurisprudencia.*

desde su primera jurisprudencia. En la STC 123/1984 se dice al respecto que «es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que el juego de la cláusula residual o supletoria del artículo 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la actividad social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios». En Sentencias ulteriores como la 132/1989, 149/1991, 208/1999, ha reiterado la misma técnica interpretativa, en el sentido de que la cláusula supletoria o de competencias residuales no es de aplicación ordinaria sino absolutamente excepcional y debe acudir a ella cuando no exista otra posibilidad de interpretar los conceptos contenidos en la propia Constitución y en los Estatutos para el reparto de competencias.

685.

Excepcionabilidad.

En el artículo 149.3 existen algunos principios, que en algunos Estados complejos han llegado a tener gran importancia (y que en casi ninguno la tienen en la actualidad), que, sin embargo, no pueden considerarse cláusulas atributivas de competencia. El concepto de prevalencia permite que primen las decisiones estatales o autonómicas según que se correspondan con competencias de una u otra instancia territorial. Por tanto, la cláusula de prevalencia no es atributiva de competencias sino que las presupone y sirve, cuanto más, para resolver conflictos que no puedan aclararse usando simplemente las atribuciones expresas de competencias. Lo mismo ocurre con la cláusula de supletoriedad comprendida en el artículo 149.3. El Tribunal Constitucional ha confirmado (la jurisprudencia está consolidada desde la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo) la interpretación de dicha cláusula en el sentido de que no es atributiva de competencias (hemos estudiado ambos principios en el volumen IV de esta obra).

686.

Cláusulas no atributivas de competencias: prevalencia, subsidiariedad.

687.

Preceptos no atributivos de competencias.

Al margen de las listas de competencias hay pocos preceptos en la Constitución a los que quepa conferir un valor atributivo de competencias. El Tribunal Constitucional ha dejado abierta esta posibilidad en la STC 94/1985, en la que aceptó que «el artículo 147.2.d) de la Constitución, al referirse a las competencias contenidas en los Estatutos, no remite exclusivamente a las determinadas en el Título VIII, sino que lo hace, más amplia o genéricamente, al “marco establecido en la Constitución”». Pero, al margen de la utilización de conceptos como los de «competencias implícitas» o «inherentes», la utilización de con-

ceptos extraconstitucionales o extraestatutarios por la jurisprudencia no se ha producido nunca sino de un modo incidental.

Es más común la negación, por parte del Tribunal Constitucional, que preceptos constitucionales distintos de los artículos 148 y 149 puedan usarse como criterios para atribuir competencias aunque puedan actuar como límites de la atribución o del ejercicio de las mismas. Así lo ha dicho, por ejemplo, de los artículos 3.3 (STC 69/1988), 93 (SSTC 137/1989 y 172/1992), 132 (STC 227/1988), 139.2 (SSTC 52/1988, 64/1990 y 66/1991), o la disposición adicional 1.^a (SSTC 94/1985, 76/1988, 88/1993, 156/1993, 31/2010).

e) *Criterios generales para la interpretación de los conceptos*

La práctica aplicativa de los preceptos constitucionales ha generado una importante conflictividad que ha permitido al Tribunal Constitucional establecer paulatinamente un cuerpo de criterios que son de gran utilidad, sin duda, para integrar e interpretar los conceptos que la Constitución maneja. Las aclaraciones más importantes son las siguientes:

1.º La exclusión de la interpretación de los conceptos constitucionales usando otros conceptos extraños a la Constitución. Puede ser un buen ejemplo, la negativa del Tribunal Constitucional a utilizar definiciones empleadas en el Derecho civil, el laboral, el mercantil o el procesal para establecer el significado de algunos otros establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución. En este sentido el Tribunal Constitucional afirmó en su primera jurisprudencia que «el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterios de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva» (STC 39/1982). En la Sentencia 121/1992, dijo también el Tribunal Constitucional que el enunciado «legislación civil» que utiliza el artículo 149.1.8.^a CE permite entender que la remisión no solo se refiere a aquellos derechos civiles especiales que hayan sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución. En esta Sentencia como en otras se ha negado el Tribunal Constitucional a utilizar conceptos o definiciones generales o abstractas procedentes de las disciplinas correspondientes acerca de lo que sea Derecho laboral (STC 360/1993), o qué deba entenderse

688.
*Utilización de
naciones y
principios de la
Constitución,
no conceptos
extraños a esta.*

por administrativo, mercantil o legislación procesal (SSTC 14/1986, 88/1986, 62/1991, 264 y 284/1993, 127/1999, 47/2004, etc.).

2.º Desde la Sentencia 42/1981, el Tribunal Constitucional ha venido empleando para definir el contenido de cada competencia, el criterio de determinar qué sea el contenido inherente a cada una de las materias que utiliza la Constitución para describirla. En innumerables Sentencias posteriores como las SSTC 88/1983, 80/1985, 88/1986, 69/1988, 153/1989, 192/1990, 135/1992, 36/1994, 96/1996, 197/1996, etc., el Tribunal Constitucional reitera la siguiente doctrina: «Cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos es preciso determinar siempre “la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a los que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es esta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos” (STC 80/1985, FJ 1.º).» La misma Sentencia citada niega que el orden de competencias pueda quedar a disposición de las alegaciones de las partes sobre los títulos o las habilitaciones que en cada caso emplean. Por consiguiente, estima que «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los variados títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del concepto del precepto controvertido delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (STC 153/1989, FJ 5.º, con referencia a las SSTC 252/1988 y 13/1999). En el mismo sentido STC 141/2004.

3.º Cuando una actuación pública puede ser incardinada en dos o más materias o títulos que definen títulos competenciales, la jurisprudencia siempre se decanta por utilizar o dar preferencia al título especial sobre el general. Por ejemplo, para la disciplina sanitaria de los productos alimenticios, que puede incardinarse tanto en las competencias sobre sanidad o en las competencias sobre defensa del consumidor, la STC 71/1982 prefirió el título sanidad considerando su carácter específico en relación con la competencia en materia de defensa del consumidor. La STC 80/1985 dio preferencia en materia de accio-

689.

El «contenido inherente» a cada materia.

690.

Preferencia de los títulos específicos sobre los genéricos.

nes de prevención y lucha contra plagas y enfermedades vegetales al título agricultura y no al título sanidad vegetal (aunque esta cuestión ha sido más controvertida como reflejan las Sentencias 192/1990 y 67/1996). Pero en términos generales la preferencia del título especial sobre el general, está ratificado en la STC 197/1996 (cuyo criterio procede de Sentencias como la 69/1988, 153/1989, 102/1995 y ha sido ratificada por la 188/2001). Dice la Sentencia mencionada que «es cierto que en ocasiones este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica». Así, en SSTC 87/1987, FJ 2.º, y 69/1988, FJ 4.º Aunque también se ha dicho que «a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto» (STC 213/1988, FJ 3.º). En este caso el Tribunal Constitucional aceptó que las competencias en materia energética tienen que prevalecer sobre las competencias generales en materia de ordenación de la economía. En otras Sentencias como la 223/2000 y 98/2001, el Tribunal se ha negado a dar prevalencia absoluta al criterio de la competencia específica.

4.º Alguna jurisprudencia acepta que una misma materia pueda incardinarse en títulos competenciales diversos según se trate de competencias de naturaleza normativa o competencias de naturaleza ejecutiva o administrativa. La STC 183/1996 ha distinguido entre la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y de las personas implicadas en diversos transportes, que incardina en la materia tráfico, que es competencia exclusiva del Estado, y de otro lado la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal, que pertenece a la materia industria y por tanto es competencia de las Comunidades Autónomas.

5.º Con todo, las materias que han planteado mayores problemas en la jurisprudencia para determinar los criterios con que deben ser aplicadas, para compatibilizar su ejercicio con otras competencias de que pueden ser titulares entes distintos, son las denominadas «materias horizontales», de las cuales los mayores ejemplos están en el artículo 149.1.13.ª y 149.1.1.ª de la Constitución. En el artículo 149.1.13.ª se atribuye al Estado la competencia relativa a la planificación general de la actividad económica. El Tribunal Constitucional explicó pronto en su jurisprudencia que este título no puede ser entendido «de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica» (STC 125/1984). El Tribunal ha insistido en muchas otras Sentencias ulteriores en este mismo criterio (SSTC 37/1987,

691.
*Dislocación de los
títulos
competenciales.*

692.
*«Materias
horizontales» y
competencias
transversales.*

693.
El ejemplo de la
«ordenación
general» de la
economía.

75/1989, 112/1995, 21 y 128/1999, 45/2001, etc.). La STC 95/2001 resume la doctrina anterior en el siguiente sentido: «Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» [artículo 149.1.13.ªc) CE] puede abarcar «tanto las normas estatales que fijen las directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.)» (STC 21/1999 de 25 de febrero, FJ 5.º). Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a «incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997)», pues, de no ser así, «se vaciaría de contenido una materia y título competencial más específico (STC 112/1995)» (STC 21/1999, FJ 5.º), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril, 137/1992, de 6 de febrero)». En definitiva, la jurisprudencia ha insistido en aplicar siempre el criterio de que el artículo 149.1.13.ª permite dictar normas en cualquier materia de contenido económico, pero siempre «a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, y 137/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 124/2003). El otro título competencial horizontal característico identificado en la jurisprudencia es el artículo 149.1.1.ª que reserva al 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». El Tribunal Constitucional, desde la STC 37/1981, ha sostenido que el principio «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones». La Sentencia afirmó que una interpretación del artículo 149.1.1.ª en el sentido de que le permite asegurar una igualdad total del ejercicio de los derechos y libertades en todo el territorio del Estado vaciaría muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas. Por ello, a partir de esta Sentencia el Tribunal trató de

694.
El caso de las
condiciones básicas
de la igualdad en el
ejercicio de los
derechos.

precisar los límites de la competencia que atribuye la Constitución al Estado en el artículo 149.1.1.^a afirmando que solo habilita para fijar las condiciones básicas que permitan garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, considerando que esas condiciones se vinculan a los derechos y deberes en sí mismos considerados, pero no a los sectores materiales en que estos pueden aparecer implicados. La STC 37/1987 explicó que ni el artículo 149.1.1.^a ni tampoco los artículos 1, 9.2, 14 y 139.1 «exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino a lo sumo, por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales». La jurisprudencia viene negando que la expresión «condiciones básicas» del artículo 149.1.1.^a, tenga que interpretarse igual que las expresiones «legislación básica», «bases» o «normas básicas» que utilizan otros preceptos del artículo 149.1. Menos aún que puedan utilizarse estas nociones para establecer un uniformismo a ultranza en el ejercicio de los derechos. La STC 61/1997 insiste en que «el principio de igualdad no puede interpretarse de una manera uniformadora que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas, de forma que, en el caso que ocupa al Tribunal y que se refiere al ámbito disciplinario y afecta solo a los sometidos a una especial sujeción, para este ha de admitirse que aquellas puedan establecer con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan». En la Sentencia anterior 319/1993, afirmaba el Tribunal que los artículos 139.1, 149.1.1.^a y 149.1.18.^a aseguran con diferentes técnicas «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas, STC 122/1989, FJ 5.º). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución —igualdad integradora de la autonomía— puede identificarse con la afirmada por el artículo 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostenerse que esta última —igualdad en la ley y ante la ley— resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (FJ 3.º), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional). La

hipotética conculcación por una Comunidad Autónoma de las competencias exclusivas del Estado no entraña por sí misma la discriminación prohibida por el artículo 14, precepto que impone un tipo específico de juicio de constitucionalidad —juicio de igualdad— cuya verificación no puede hacerse depender de la previa determinación de si se ha vulnerado o no el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues bien claro está que, si así fuera, se perdería la identidad propia de este principio y se daría lugar a un enjuiciamiento de la diversidad normativa propia del Estado de las Autonomías con arreglo a criterios irreconciliables con esa misma diversidad».

6.º Otra clase de delicados problemas de interpretación de la preferencia de las competencias que ostentan concurrentemente el Estado y las Comunidades Autónomas se ha planteado reiteradamente en relación con las competencias con incidencia territorial. Especialmente para compatibilizar el ejercicio de las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio con otras competencias de carácter sectorial que corresponden al Estado. Igualmente para determinar cuáles son las fórmulas adecuadas para que el Estado cuando aprueba planes o programas sectoriales, respete las competencias autonómicas que pueden quedar afectadas por sus determinaciones. Analizaremos más adelante estos entrecruzamientos.

695.

Ordenación territorial y competencias sectoriales.

7.º También es importante, en fin, destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha negado que determinados principios recogidos en la Constitución puedan manejarse como cláusulas atributivas de competencias, aunque simultáneamente les atribuya la función de límite al ejercicio de algunas de ellas. Por ejemplo, la cláusula del artículo 3.3 CE debe entenderse como un compromiso de normalización de las lenguas oficiales, y no como una norma atributiva de competencias (STC 69/1988). Tampoco el artículo 36 CE puede interpretarse «como una norma atributiva de competencia legislativa al Estado... en materia de Colegios Profesionales, que hay que buscar en el artículo 149.1.18.ª y no en aquel precepto. El artículo 93 CE no atribuye al Estado competencias para ejecutar el Derecho comunitario, función que corresponde a aquél o a las Comunidades Autónomas dependiendo de que sea competente por razón de la materia sobre la que verse la norma comunitaria» (SSTC 252/1988, 76, 115 y 236/1991, etc.). Tampoco el artículo 132.2 «es en sí mismo una norma atributiva de competencias» (STC 227/1988). Ni lo es directamente el artículo 139.2 (SSTC 95/1984, 52/1988, 14/1989, 64/1990, etc.). La misma doctrina la ha extendido el Tribunal Constitucional al reconocimiento de los dere-

696.

Principios constitucionales no atributivos de competencias.

chos históricos en la disposición adicional 1.^a (SSTC 11/1984, 123/1984, 94/1985, 76/1988, 88/1993, 159/1993, etc.). Tampoco la disposición adicional 3.^a (STC 16/2003).

Una positivación final de la regla de que, en general, los principios no tienen que interpretarse como cláusulas atributivas de competencias, la ha llevado a cabo el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, elevando a la categoría de norma absoluta, sin matizaciones, lo que la jurisprudencia constitucional ha establecido matizadamente, analizando precepto a precepto. Antes de comenzar la larga relación de «derechos» y «principios» que el Estatuto acoge, su artículo 13, párrafo primero, dice: «Los derechos y principios del presente título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».

f) *Competencia de la competencia*

El reparto de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no excluye el dominio del poder de reforma constitucional monopolizado por las instituciones estatales. Se puede decir, por ello, que, por encima de lo que resulte de la distribución de competencias, el Estado es titular de la competencia de la competencia, porque puede operar directamente sobre la Constitución, reformándola y alterando las bases del reparto territorial del poder en ella establecidas. Cuando se utiliza este poder se alteran y derogan las determinaciones estatutarias que puedan resultar contradictorias con la nueva regulación. El principio de rigidez que protege los Estatutos no resiste la innovación constitucional. No es de recibo en este sentido la tesis, que en alguna ocasión se ha podido oír entre nosotros, manejada por determinadas instancias políticas, de que no hay más modificación posible de los Estatutos que la que se actualiza por la vía de reforma de los mismos y concluye en un referéndum territorial. La modificación del Título VIII de la Constitución, o de alguno de los párrafos de los preceptos que reparten competencias, actúa directamente sobre los Estatutos y al margen del específico procedimiento de reforma de los mismos. Los Estatutos se fundamentan y apoyan en la Constitución y solo de la Constitución toman su propia fuerza normativa. Su adecuación continua a las determinaciones constitucionales es presupuesto, por tanto, de la validez de las regulaciones que contienen. El Estado es, en este sentido, titular de la competencia de la competencia en la medida en que puede alterar el sistema constitucional.

697.
Significado.

698.
La rigidez del Estatuto no resiste el cambio constitucional.

699.
Condicionamientos
al poder de
reforma.

Naturalmente, el uso de este poder supone un cambio constitucional y, según con la amplitud con que se emplee, también una crisis general del sistema establecido que se sustituye por otro. Este poder de cambio está íntimamente unido a la idea de soberanía, que «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (artículo 1.2 de la Constitución), el cual, por tanto, puede disponer en todo momento de su organización política. En otros sistemas federales el ejercicio del poder de reforma se suele someter a condicionamientos en cuanto afecte a los poderes territoriales, articulando referéndums específicos o, cuando menos, propiciando un pronunciamiento, que tiene en estos casos especial prevalencia, de la Segunda Cámara de representación territorial. También se incluyen en algunas Constituciones cláusulas que impiden la reforma de algunos principios organizativos esenciales, como la estructura federal del Estado en la Ley Fundamental de Bonn pero nuestra Constitución no ha acogido cláusulas de este tipo.

En nuestra Constitución el referéndum no está excluido pero es general para toda la nación; también es preciso el pronunciamiento del Senado, pero ya es conocido que esta Cámara no está concebida de manera exclusiva como una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas (*vid.* artículos 166 a 169 de la Constitución).

700.
Competencia de la
competencia y
transferencias de
poder a la Unión
Europea.

En la jurisprudencia constitucional apenas si hay menciones útiles a la aplicación del principio según el cual corresponde al Estado la competencia de la competencia, cuya significación se indica en el texto. Las aplicaciones más recientes de este principio que pueden resultar ilustrativas para conocer su funcionalidad son las que ha hecho la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993 que resolvió los recursos planteados contra la Ley de ratificación del Tratado de la Unión Europea y contra la Ley que modificó la Ley Fundamental de Bonn para compatibilizarla con lo establecido en aquel Tratado. Entre los diferentes motivos del recurso, se indicaba que el párrafo 3 del artículo f) del Tratado reconocía a la Unión Europea la *Kompetenz-Kompetenz* para decidir la ampliación de los medios con que cuenta cuando lo considerase necesario para atender los fines que tiene encomendados. El Tribunal Constitucional Federal desestimó los recursos apreciando que la transferencia de competencias que Alemania hace a favor de la Unión Europea comprende una lista de materias tasadas, se trata de competencias de atribución. En modo alguno se puede entender que la Unión Europea tenga competencias para ampliar sus propias atribuciones libremente. Es decir, que valora que la *Kompetenz-Kompetenz* ha sido retenida por la Federación ale-

mana, sin cederla a la Unión Europea porque esto, en efecto, hubiera sido incompatible con la Ley Fundamental de Bonn que admite transferencias concretas de competencias a favor de dicha instancia supranacional, pero no la traslación de poderes generales que incluyan la capacidad de delimitar las competencias asumidas o ampliarlas.

Puede considerarse que la utilización, en nuestro caso, por parte del Estado, de las atribuciones que le confiere el artículo 93 de la Constitución, que permite la transferencia de atribuciones a una organización internacional o supranacional, y que ha sido el precepto que ha habilitado la adhesión de España a la Unión Europea, tiene efectos múltiples sobre las competencias estatales y autonómicas de tal alcance que ha supuesto, como hemos justificado en otra ocasión, una verdadera mutación constitucional, es decir, un cambio severo de los contenidos de la Constitución llevado a término sin una reforma formal de la misma. La decisión ha sido irresistible para todos los poderes afectados en cuanto supone el ejercicio de la competencia de la competencia.

701.
Mutación
constitucional.

B) La atribución de competencias por los Estatutos

a) *El alcance de la remisión constitucional a los Estatutos*

El artículo 147.2 de la Constitución establece cuáles deben ser los contenidos normativos de los Estatutos de Autonomía. Su párrafo d) se refiere a «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes». El precepto concreto, y la cláusula específica que acabamos de transcribir, constituyen una reserva en favor del Estatuto para la ordenación de las materias que en él se indican. Sin embargo, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, esta reserva es, por una parte, de mínimos, ya que no impide que el Estatuto pueda regular otras materias no enunciadas en el artículo 147.2, aunque estas expansiones tengan sus límites que en el lugar citado consideramos; por otra parte, en relación con algunas materias, la atribución de la competencia regulatoria al Estatuto no es plena, ya que sus determinaciones pueden ser objeto de otras disposiciones tanto estatales como autonómicas; y, en fin, la reserva es relativa o parcial porque se comparte con otras leyes del Estado la habilitación para que estas puedan regular algunas de las materias referidas en el artículo 147.2. En todo caso, la función atributiva o de delimitación de competencias de las leyes estatales es excepcional en nuestro sistema constitucional. Es el Estatuto la norma que debe establecer las que corresponden en las Comunidades

702.
Artículo 147.2 CE,
reserva de Estado.

703.
Carácter flexible y
no pleno de la
reserva.

Autónomas dentro del marco establecido en el artículo 149.3. Permite este a los Estatutos atribuir a las instituciones autonómicas todas las competencias no reservadas al Estado.

Desde la STC 18/1982 el Tribunal Constitucional viene afirmando que no puede desconocerse el principio de supremacía de la Constitución primando frente a ella lo que los Estatutos establezcan en materia de competencia (también SSTC 58, 69, 71/1982). La Sentencia 69/1982 es la que establece que «los Estatutos de Autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución» (artículo 147.1 CE). De modo que «para dar coherencia al bloque de la constitucionalidad» es preciso que cualquier contradicción entre los Estatutos y la Constitución se resuelva «buscando una interpretación de aquellos conforme a la Constitución» (STC 56/1990). El principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución es igualmente aplicable a los Estatutos de Autonomía (STC 77/1985).

La exigencia de que los Estatutos de Autonomía contengan de modo taxativo y preciso las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional con una cierta flexibilidad que debe tenerse en consideración. Frente a un criterio puramente literalista, según el cual cuando una materia concreta no esté citada en los Estatutos de Autonomía debe entenderse que ya no pertenece a la competencia de la Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional ha preferido utilizar un criterio sistemático y lógico del que ha podido concluir que muchas materias no específicamente referidas en los Estatutos de Autonomía pertenecen a la competencia autonómica sin embargo. Por ejemplo, en la Sentencia 102/1995 se utiliza este criterio para considerar que pertenecen a las competencias autonómicas sobre medio ambiente determinadas intervenciones en materia de espacios naturales protegidos. En concreto esta Sentencia, como luego las SSTC 195/1998 y 38/2002, ha considerado que pese «a la íntima relación entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones». Utilizando este criterio ha podido precisar el Tribunal que la declaración de espacios naturales protegidos y la delimitación de su ámbito territorial se encuadra en la materia Espacios Naturales Protegidos y no Medio Ambiente. En otras Sentencias ha aceptado que la inexistencia de una previsión estatutaria sobre competencias precisas en materia de cooperativas, no excluye que pueda interpretarse el Estatuto en el sentido de que sí las

704.

Posición de los Estatutos en «el bloque de la constitucionalidad».

705.

La no inclusión expresa de una materia en los Estatutos no implica necesariamente que no sea de competencia autonómica.

tiene atribuidas (STC 134/1992). En sentido contrario, ampliatorio de las competencias del Estado, otras Sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 71/1982 ha reconocido que el hecho de que el artículo 149.1 no mencione expresamente la defensa del consumidor ni del usuario como competencia estatal, no excluye que puedan producirse intervenciones estatales subsumibles en otras materias expresamente contempladas en el artículo 149.1. Esta es una línea de razonamiento que han seguido luego también las SSTC 69/1988, 15/1989, 62/1991, 133 y 202/1992, etc. Como resume la STC 88/1986, la defensa de consumidores y usuarios «por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que, en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea esta central o autonómica. En este sentido, el «derecho del consumidor» entendido como el «conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor» (STC 71/1982), difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezada hacia ese objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial».

El juego también es una materia que no aparece en los listados de los artículos 148 y 149 si se exceptúan las apuestas mutuas deportivo-benéficas, lo que ha permitido que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias en materia de casinos, juegos y apuestas. Basta para aceptar esta atribución estatutaria de competencias la falta de atribución expresa al Estado en el artículo 149.1. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha dicho que, dado el carácter dominante de la fuerza normativa de la Constitución, lo que en ella se establece no se agota ni se extingue por lo que puedan precisar al respecto los Estatutos de Autonomía. Por ello, considerando que la lotería nacional tiene la condición de monopolio fiscal, la ha conectado con la competencia en materia de Hacienda General que se reconoce al Estado en el artículo 149.1.14.^a, para justificar que el Estado tiene competencias que, aunque no sean generales, justifican el mantenimiento del monopolio fiscal indicado (SSTC 163/1994, 216/1994, 49/1994). En la STC 151/1998 extiende la competencia estatal también a la concesión del cupón de la ONCE.

Precisiones semejantes se encuentran en otras Sentencias en materia, por ejemplo, de oficinas de farmacia (SSTC 109 y 152/2003).

706.
Materias de
competencia
autonómica que no
figuran en los
Estatutos.

b) *La polémica sobre el blindaje estatutario de competencias*

707.

La pormenorización del contenido de cada materia o las relaciones de «submaterias».

La pormenorización de las competencias creando dentro de cada materia submaterias o clasificaciones que especifican o concretan con mucho mayor detalle el objeto de la competencia autonómica ha sido una de las técnicas principales empleadas por el Estatuto de Cataluña de 2006, seguida luego en el Estatuto de Andalucía y otros, para conseguir lo que se ha considerado un «blindaje de las competencias» autonómicas. Se trata de utilizar la potestad dispositiva que corresponde a los Estatutos conforme al artículo 149.3 de la Constitución para establecer listas lo más exhaustivas posible de competencias autonómicas, interpretando de esta manera todo el alcance de los preceptos constitucionales. Esta mecánica lleva a los Estatutos de Autonomía a alcanzar gran detalle y prolijidad.

708.

El «blindaje» y sus problemas.

La técnica de delimitación de competencias utilizada por esta nueva generación de Estatutos ha dado lugar a un vivo debate doctrinal (L. ORTEGA, G. FERNÁNDEZ FARRERES, F. BALAGUER CALLEJÓN, J. TAJADURA TEJADA, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, R. JIMÉNEZ ASENSIO, E. ALBERTÍ, J. FERRET I JACAS, C. VIVER I PI-SUNYER) sobre los límites que afectan a los Estatutos de Autonomía para llevar a cabo la concreción de competencias de las Comunidades Autónomas que la Constitución les confía. Se ha incluido en la polémica el problema de si los Estatutos demasiado pormenorizados no son, en verdad, interpretaciones generales de la Constitución del tipo de las que desaprobó la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, o si las pormenorizaciones estatutarias de competencias pueden separarse de la jurisprudencia constitucional, o si es admisible que cada Estatuto de Autonomía defina los conceptos constitucionales con independencia de los demás, dando lugar a un sistema de reparto de competencias heterogéneo y desagregado según la Comunidad Autónoma que se considere. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se inclinó a reconocer esta habilitación en favor de los Estatutos a partir de la Sentencia de 12 de diciembre de 2007, que resuelve un recurso contra el Estatuto valenciano.

709.

Definiciones del contenido de las competencias en los Estatutos.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 estableció una nueva pauta interpretativa, que ha seguido inmediatamente también el Estatuto de Andalucía de 2007, tratando de precisar mucho más la caracterización funcional y material de las competencias de la Generalitat. Los preceptos clave son los artículos 110 y siguientes del texto del Estatuto que se refieren sucesivamente a los conceptos de competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecuti-

vas, precisando cuál es el contenido funcional que cada uno de estos tipos de competencias conlleva.

Por lo que se refiere a las «competencias exclusivas» el artículo 110 decía: «1. Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y de funciones mediante las cuales puede establecer políticas propias. 2. El Derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el Derecho aplicable en su territorio, con preferencia sobre cualquier otro».

710.
Exclusivas.

El artículo 111 se refiere a las «competencias compartidas», en los siguientes términos: «En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponde a la Generalitat, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de Ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

711.
Compartidas.

En fin, el artículo 112 se refiere a las «competencias ejecutivas»: «Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia Administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el reglamento atribuye a la Administración Pública».

712.
Ejecutivas.

Esta operación de aclaración o precisión de los contenidos funcionales de cada una de las clases o tipos de competencias que pueden corresponder a la Generalitat según su Estatuto ha planteado enseguida cuestiones concernientes a la adecuación constitucional de esta regulación.

713.
¿Es constitucional la precisión estatutaria de los contenidos funcionales de cada competencia?

La justificación del intento de mayor precisión o concreción está hecha tanto en las exposiciones e informes que acompañaron al proyecto de Estatuto de 2006, como, muy explícitamente, en el Informe que el *Consell Consultiu de la Generalitat* emitió el 1 de septiembre de 2005 sobre la propuesta de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Cataluña. Se decía en este Informe que como la Constitución no ha definido las bases regulatorias de cada una de las materias que son

714.
Informe del Consell Consultiu de 2005.

competencia del Estado, ni tampoco ha especificado cuál es su alcance, «no hay impedimento constitucional explícito para que esta tarea de concreción la cumpla el Estatuto de Autonomía». De esta manera, el *Consell Consultiu* acepta que realmente la función que trata de cumplir el Estatuto de Autonomía es establecer precisiones que en la experiencia autonómica de los veinticinco años anteriores habían sido hechas mediante leyes del Estado. Estas leyes del Estado, al aprobar las bases o principios de uniforme y general aplicación en todo el territorio del Estado, fijaban el margen dentro del cual podían actuar las Comunidades Autónomas, lo cual no siempre se ha hecho en términos satisfactorios para estas.

La operación de precisión está por tanto dirigida exactamente en contra de que la última delimitación de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma catalana pueda hacerse mediante leyes básicas o de otro carácter aprobadas por el Estado. Esta inversión del procedimiento de definición de la competencia será legítima o ilegítima constitucionalmente dependiendo, naturalmente, de que la Constitución haya atribuido al Estatuto específicamente estas operaciones de concreción de las competencias. Por el contrario, si la Constitución ha confiado al legislador estatal la definición de los principios generales reguladores de determinadas materias, la constricción de esta libertad dispositiva sustituyéndola por el Estatuto podría incurrir en inconstitucionalidad. Y es lo cierto que en no pocas ocasiones como ya hemos tenido ocasión de estudiar, la Constitución ha dejado abierta la concreción de las competencias autonómicas a lo que establezcan leyes del Estado extraestatutarias. En este sentido es expresiva la STC 69/1988, de 19 de abril. En el Fundamento Jurídico 5.º se establece que «aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que puedan alterar el sistema constitucional y estatutario, tienen por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las Comunidades Autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas.

Esta concurrencia de competencias normativas —sigue diciendo la Sentencia— hace que el sistema solo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal».

715.

El objetivo de evitar la intervención del legislador estatal.

716.

La función constitucional de las leyes básicas.

Frente a esta interpretación de la Constitución, según la cual la concreción de las competencias autonómicas debe resultar de lo que establezcan, en determinadas ocasiones, las leyes, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña pretendió asumir la misma tarea delimitadora en sustitución de la legislación estatal. La operación ha consistido en desplazar al titular de la competencia para formular las normas básicas por el Estatuto de Autonomía. De esta manera, el Estatuto propugna la función de concretar todas las competencias de la Comunidad Autónoma aun en las hipótesis en que la definición o concreción última de tales competencias no esté atribuida en la Constitución al Estatuto sino en las leyes básicas del Estado.

Esta sustitución no es indiferente desde el punto de vista constitucional. No se trata solo de que la función delimitadora de competencias esté reservada a un tipo concreto de norma y no a otra, lo que ya de por sí es suficientemente relevante. Es destacable, además, que el Estatuto de Autonomía no puede cumplir la misma función que la ley estatal en punto a establecer una regulación «uniforme y de vigencia en toda la Nación», que es la razón por la que la Constitución ha atribuido a determinadas leyes estatales una función regulatoria básica. El Estatuto lo más que podrá establecer es una concreción de los principios o reglas generales regulatorias para una Comunidad Autónoma, pero la Constitución no acepta un tratamiento particularista de las materias que deben tener un tratamiento uniforme en toda la Nación (las hipótesis en que es posible que lo establecido en una norma estatal básica no tenga aplicación uniforme y general, son verdaderamente excepcionales, aunque posibles, como han destacado las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 140/1990, de 20 de septiembre, y 109/1998, de 21 de mayo).

Una queja distinta a la inclusión en el Estatuto de Autonomía de la definición del alcance de cada uno de los tipos de competencias, exclusivas, compartidas y ejecutivas, de que dispone la Generalitat, es la derivada de la jurisprudencia constitucional que se ha opuesto a que el poder legislativo de cualquier clase lleve a cabo la interpretación general y abstracta de conceptos constitucionales. La doctrina proviene de la famosa STC 76/1983, de 5 de agosto, que refiriéndose al legislador estatal, afirmó que «no puede incidir directamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo el proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no

717.

*Sustitución
estatutaria en las
leyes básicas.*

718.

*El problema de la
perdida
uniformidad de la
regulación básica.*

719.

*La cuestión de la
interdicción de las
leyes
interpretativas.*

puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que debe atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. No puede olvidarse, por otra parte, que, en la medida en que los términos objeto de interpretación son utilizados como criterios constitucionales de atribución de competencias, la fijación de su contenido por el legislador estatal supone, a su vez, una delimitación del contenido y alcance de aquellas competencias que se definen por referencia a ellos». Esta doctrina se aplicó al intento de una ley estatal (la LOAPA) de definir el contenido de los términos «bases», «normas básicas», «legislación básica» y el de «competencias compartidas». Justamente lo mismo que hace ahora el Estatuto de Autonomía catalán. La doctrina sobre los límites a la función interpretativa de las leyes estatales, que sin duda es aplicable también al Estatuto, que a la postre se aprueba mediante Ley Orgánica, ha sido reiterada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional (destaco las SSTC 267/1988, de 29 de noviembre; 214/1989, de 21 de diciembre; 197/1996, de 28 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero; 15/2000, de 20 de enero, etc.). No obstante, a partir de la STC de 12 de diciembre de 2007, se ha flexibilizado mucho esta doctrina en favor de reconocer una decisiva función interpretativa al Estatuto en materia de distribución de competencias.

720.

Definiciones que no se ajustan a lo establecido en la jurisprudencia constitucional.

Con todo, no es menor el problema que plantean los preceptos del Estatuto catalán que hemos citado al principio, en cuanto que contienen definiciones que no se ajustan plenamente a las interpretaciones que ha establecido el Tribunal Constitucional de los mismos conceptos. El artículo 111 del Estatuto de Cataluña relativo a las competencias compartidas atribuye a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley. Esta descripción del alcance de la competencia básica del Estado no se adecua plenamente a lo establecido en la jurisprudencia constitucional. Desde un punto de vista material impone que a la legislación estatal se incorporen únicamente «principios o mínimo común normativo». Y desde un punto de vista formal exige que dicha regulación esencial se establezca en «normas con rango de ley». Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha aceptado con normalidad el contenido material de las normas básicas dependiendo

de la materia a la que refieren. Las bases serán siempre un mínimo común denominador normativo e incorporarán principios comunes, pero al no ser siempre idénticas las materias a las que se refiere, en algunos casos el Tribunal Constitucional ha aceptado que contengan normas concretas y específicas para todo el territorio nacional (por ejemplo, STC 50/1999, de 6 de abril). Desde el punto de vista formal, el Tribunal Constitucional ha aceptado reiteradamente en su jurisprudencia que la fijación de las bases, aunque haya de contenerse ordinariamente en normas con rango de ley, también incluye la posible reserva de funciones meramente ejecutivas a favor del Estado (entre una jurisprudencia muy abundante, véase, por ejemplo, SSTC 86/1989, de 11 de mayo; 135/1992, de 5 de octubre; 156/1992, de 13 de noviembre; 127/1994, de 5 de mayo; 96/1996, de 30 de mayo; 197/1996, de 28 de noviembre, etc.). Es decir, por tanto, que desde un punto de vista formal, aunque las bases estén establecidas normalmente en normas con rango de ley, también es posible la intervención de normas de rango inferior o incluso la formulación de las bases mediante simples actos administrativos; y en cuanto a su contenido material aunque habitualmente se limitarán a la formulación de un mínimo común denominador normativo, también la jurisprudencia constitucional ha aceptado regulaciones mucho más concretas y específicas dependiendo de las materias a que las bases se refieren. El Tribunal Constitucional ha dicho de modo conclusivo que «pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resulta completamente necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 48/1988, de 22 de marzo, y una larga serie de Sentencias que la han secundado, entre las cuales, por ejemplo, las SSTC 203/1993, de 17 de junio, y 197/1996, de 28 de noviembre). Será pertinente la definición de aspectos básicos mediante una norma puramente reglamentaria cuando el complemento a la regulación establecida en una ley sea «indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» (SSTC 147/1996, de 19 de septiembre; 223/2000, de 21 de septiembre; 98/2001, de 5 de abril; 188/2001, de 20 de diciembre; 109/2003, de 5 de junio).

De otra parte, también incurre en contradicciones con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, alguna de las prescripciones del artículo 112 del Estatuto que estamos comentando, cuando se refiere a las competencias ejecutivas de la Generalitat. Afirma que incluyen «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación

721.
El ejemplo de las
«bases».

722.
Revisión del
concepto de
«legislación».

de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva...». La inclusión de la potestad reglamentaria en la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma supone una severa corrección de algunas Sentencias del Tribunal Constitucional que han interpretado el concepto legislación en un sentido material, como comprensivo tanto de normas de rango de ley como de la potestad reglamentaria. Así lo establecieron tempranamente las SSTC 18/1982 y 35/1982, de las que procede una doctrina que han secundado luego muchas otras Sentencias entre las cuales la 249/1988, de 20 de diciembre; 223/2000, de 21 de septiembre, etc. La interpretación estatutaria del contenido de las competencias ejecutivas de la Generalitat olvida por tanto que cuando al Estado corresponde la legislación en alguna materia tiene también constitucionalmente asignada la función de reglamentar, y no solo dictar normas con rango de ley, sobre la misma.

Todas estas objeciones, derivadas de la jurisprudencia constitucional, a lo que establece el nuevo Estatuto catalán, en sus artículos 110 y siguientes, ha tratado de salvarse argumentando, sobre todo, que la interpretación sentada por el Tribunal Constitucional de los conceptos que hemos examinado está basada en lo que disponen los Estatutos de Autonomía y no la Constitución.

723.

El cambio, a través del Estatuto, del bloque de la constitucionalidad, afecta a la jurisprudencia.

La tesis favorable a la constitucionalidad de los preceptos que comentamos es que si se modifica el Estatuto, también cambia el bloque de la constitucionalidad y por tanto es posible, a través de esa modificación, corregir la jurisprudencia establecida. En concreto el *Consell Consultiu de la Generalitat* en el dictamen de 2005, al que ya he hecho referencia, ha dicho, sosteniendo la tesis que acabo de resumir que «la doctrina del Tribunal Constitucional no se fundamenta en la interpretación de la Constitución, sino en la de los Estatutos de Autonomía. Y si es así, puede añadirse que si se modifica el bloque de constitucionalidad (en concreto, el Estatuto de Autonomía, sin vulnerar el texto de la Constitución, que en ningún caso determina el alcance de la competencia estatal de "legislación"), esa doctrina podría ser modificada».

La STC 30/2010 reconoció que, en efecto, muchas de las soluciones adoptadas en el Estatuto «se compadecen perfectamente con la jurisprudencia que se ha ido decantando por el Tribunal Constitucional en casi treinta años de jurisprudencia, pero la obra jurisprudencial está siempre inacabada y no puede el legislador ordinario sustituir la función del Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, dejando definiciones rígidas y estables de conceptos consti-

724.

Crítica de la superposición incondicionada del Estatuto a la jurisprudencia.

tucionales, como pretendieron hacer los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto catalán. Este exceso, más que el contenido de los artículos, fue lo que la Sentencia reprobó por considerar que invadían una función interpretativa que solo corresponde al Tribunal Constitucional».

C) La determinación legal de las competencias autonómicas

a) Delimitación directa o indirecta

Esencialmente es el Estatuto la norma encargada de establecer las competencias de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, no es la única norma infraconstitucional que puede hacerlo. La reserva estatutaria en este punto no es absoluta. También se remite la Constitución, en ocasiones, a leyes del Estado atribuyéndoles la función de fijar las competencias estatales y autonómicas en una determinada materia con independencia y al margen del Estatuto. Así ocurre en el artículo 149.1.29.^ª, que reserva al Estado la competencia en materia de «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica», prescripción que no deja dudas sobre la subordinación del contenido del Estatuto a lo que disponga la ley orgánica a la que la Constitución se remite. Algo similar ocurre con el artículo 152.1, que condiciona la regulación estatutaria a «lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Pero, además, en otros preceptos constitucionales se utilizan fórmulas que habilitan regulaciones estatales que contribuyen a la delimitación de las competencias autonómicas. Los primeros Estatutos de Autonomía dejaron bastante clara esta clase de articulaciones normativas en la delimitación de competencias, utilizando reiteradamente las expresiones «sin perjuicio de», «de acuerdo con», «en el marco de», etc., la legislación estatal, para delimitar el alcance efectivo de la competencia autonómica (en la versión de 1979 del Estatuto catalán, por ejemplo, artículo 9, párrafos 5, 7, 10, 11, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 28 y 30).

Los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006 han preferido excluir o reducir muy drásticamente el empleo de las cláusulas «sin perjuicio», tan repetidas en los primeros Estatutos de Autonomía, considerando seguramente las críticas a la falta de rigor técnico que suponía su empleo y la escasa utilidad que tenían para precisar la delimitación de competencias autonómicas. En sustitución de aquellas, los Estatutos hacen menciones más ambiguas a lo que establezcan las leyes como un límite a las competencias autonómicas,

725.
Remisiones de la Constitución a leyes del Estado.

726.
Remisiones estatutarias a leyes del Estado.

727.
Las cláusulas «sin perjuicio» y las nuevas formas de remisión.

sin especificar de qué ley se trata, incluso cuando por la materia puede entenderse que han de ser leyes del Estado (por ejemplo, las leyes básicas reguladoras de derechos y libertades como la educación, la salud, el trabajo, etc., artículos 21, 23 y 25 del Estatuto catalán de 2006, cuya regulación general corresponde al Estado de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 149.1 de la Constitución). En otras ocasiones se emplean fórmulas de salvaguarda de las competencias del Estado, al definir las autonómicas, más explícitas. Por ejemplo, en el Estatuto de Cataluña, la competencia del Tribunal Superior de Justicia, a la que alude el artículo 95, es la que establece «la ley orgánica correspondiente» (párrafo 1) aunque el propio precepto anticipa algunas de esas competencias esenciales; las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña, son las que establece, entre otras normas, «la Ley Orgánica del Poder Judicial» (artículo 98); los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia se pueden ordenar por la Generalitat «dentro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial» (artículo 103.3); las competencias en materia de agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales corresponden a la Generalitat «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución» (artículo 116.1). Las competencias en materia de Cajas de Ahorros corresponden a la Generalitat «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 149.1.11 y 149.1.13» (artículo 120.1); las competencias en materia de corporaciones de Derecho Público y de profesiones tituladas corresponden a la Generalitat «respetando lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículo 125.1). La participación de la Generalitat en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional y miembros del Consejo del Poder Judicial ha de producirse «en los términos que dispongan las leyes», naturalmente del Estado (artículo 180), lo mismo la participación en la designación de órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y otras disposiciones que se citan en el artículo 182 del Estatuto, etc.

728.

Variantes de la remisión a leyes estatales.

729.

«Respetando lo dispuesto».

Los ejemplos de esta técnica de delimitación de competencias, en la que ahora se suele utilizar la fórmula «respetando lo dispuesto», abundan mucho a lo largo del Estatuto catalán y de todos los demás que han sido reformados. Es inevitable que así sea cuando los Estatutos anticipan el contenido de competencias cuya concreción última ha de delimitarse por leyes estatales porque así lo impone la Constitución. En tal sentido, la cláusula «respetando lo dispuesto» es una mera renovación semántica de la vieja regla «sin perjuicio».

En ningún caso las leyes estatales ordinarias (salvo en el caso previsto en el artículo 150.2) tienen funciones atributivas de competencias, pero contribuyen a delimitarlas. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de febrero de 1982 reconoció que cuando se afirma en un Estatuto que una competencia es exclusiva «sin perjuicio» de la legislación básica que corresponda al Estado, se está marcando la diferencia con otras competencias que no están sometidas a tal circunstancia, pero advirtió que cuando se utiliza aquella fórmula «se intenta sujetar más estrictamente la competencia comunitaria al marco de la legislación básica del Estado, pero en modo alguno a sostener que se ha privado con ello a la Comunidad Autónoma de su facultad de legislar hasta que sea habilitada para ello por una ley estatal». La jurisprudencia constitucional fue mucho más decidida a reconocer la función delimitadora de competencias de las leyes estatales a partir de las Sentencias 5/1981, 10/1982 y 26/1982, que apuntaron una doctrina afirmada definitivamente en las Sentencias 21 y 258/1988 y 168/1993. Siempre se diferencia esta operación legislativa de la que tienen encomendada los Estatutos porque aquella es siempre excepcional y especial, requiere una atribución concreta, mientras que la de los Estatutos es una habilitación general y ordinaria.

Además de los supuestos de remisión expresa, que son a los que se refiere la jurisprudencia indicada, otro tipo de normas estatales, más abundante, incide también en las competencias autonómicas, pero de un modo indirecto ya que, más que concretar o delimitar positivamente las competencias que pueden pertenecer a las Comunidades Autónomas, estas normas se constriñen a precisar el contenido de las competencias estatales. Pero, como el ámbito material de las atribuciones autonómicas es, en los casos a los que ahora nos referimos, todo el no ocupado por la legislación estatal, de la regulación contenida en esta resulta necesariamente el campo de actuación habilitado para las Comunidades Autónomas. Esta clase de delimitaciones competenciales es la que deriva del establecimiento por el Estado de la legislación básica en una determinada materia. El Tribunal Constitucional había advertido ya este efecto en su Sentencia de 28 de julio de 1981. Pero más adelante lo explicitó sin ambages. La STC 68/1984 dice: «Cuando se fija qué ha de entenderse por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia, pues esa competencia existirá para las normas básicas y no para las que no tengan ese carácter»; de esta manera, la Sentencia reconoce que «el acto mismo de la fijación de aquellas es simultáneamente norma de delimitación de competencias». De aquí se derivan otras

730.
Función delimitadora de las competencias no atributivas.

731.
La delimitación indirecta de las competencias.

consecuencias respecto de la utilización de la norma básica como parámetro de control de la constitucionalidad de las normas autonómicas (SSTC 60, 61 y 62/1993, 163/1995, entre otras). Y en consecuencia, también, el Tribunal Constitucional ha de plantearse la constitucionalidad misma de la ley básica, cuando la usa como parámetro para valorar la acomodación a la misma de la legislación de desarrollo (SSTC 48 y 213/1988, 17/1990, 151/1992, 163/1995, 109/1998, 109/2003, etc.).

b) *Las normas interpretativas*

732.
La doctrina de la
STC 76/1983.

El Tribunal Constitucional negó, en su Sentencia 76/1983, que el legislador estatal pudiera establecer la interpretación de conceptos constitucionales con carácter general a los efectos de precisar la distribución de competencias. El párrafo esencial de aquella Sentencia, muchas veces repetido, es el siguiente: «El legislador estatal no puede incidir directamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos». Con ocasión de un comentario a esta Sentencia expusimos, en su día, un buen grupo de razones por las que dicha proscripción del legislador no nos parece ajustada a la función que la Constitución le atribuye. La cuestión esencial es que la interpretación que se establezca pretenda, o no, tener carácter vinculante. Pero las interpretaciones de la Constitución, hechas por operadores distintos del Tribunal Constitucional, solo tienen fuerza vinculante en la medida en que sean correctas y así lo aprecie, en su caso, el alto Tribunal. No obstante, la misma doctrina reiteró el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989. Una doctrina distinta ha mantenido el Tribunal Constitucional cuando la interpretación de la Constitución la hacen los Estatutos de Autonomía (STC de 12 de diciembre de 2007).

733.
Interpretaciones
generales.

Nunca se ha negado por la jurisprudencia el valor interpretativo de las normas con ocasión de la regulación de materias o asuntos concretos. Cuando el legislador lleva a cabo una determinada regulación, concreta o desarrolla conceptos constitucionales y puede hacerlo legítimamente dentro de los márgenes que la Constitución permite.

Las normas que más caracterizadamente llevan a cabo interpretaciones de conceptos, cuyo valor ha sido siempre admitido por el Tribunal Constitucional, son los Reales Decretos de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas. Normalmente, estos Reales Decretos incorporan precisiones sobre el contenido de las competencias, a las que el Tribunal Constitucional siempre ha reconocido un estimable valor interpretativo. Partiendo de que, desde luego, lo establecido en los Reales Decretos está subordinado a lo que establezcan la Constitución, los Estatutos y otras normas atributivas de competencias, una jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional ha estimado que cuando las Comisiones Mixtas de Transferencias llevan a sus acuerdos precisiones sobre el alcance de las competencias estatales y autonómicas a los efectos de establecer los servicios que han de traspasarse, y estas determinaciones pasan a los Reales Decretos que ordenan el traspaso, tales determinaciones no son atributivas de competencias ni suponen tampoco «una interpretación definitiva e inalterable de dicho reparto» (STC 86/1989), pero constituyen un indiscutible «elemento interpretativo» aunque sin valor vinculante.

2. TIPOLOGÍA DE LAS COMPETENCIAS

A) Competencias exclusivas

a) *La confusa utilización del concepto*

La Constitución emplea dos veces el concepto de «competencias exclusivas». La primera, en el apartado 1 del artículo 149: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias»; la segunda, en el párrafo 3 del mismo artículo: «(...) La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. (...)». Ni siquiera dentro del marco más restringido del artículo 149 el concepto de «exclusividad» tiene una significación unívoca. En el párrafo 1 se califican uniformemente de exclusivas competencias que se refieren a una materia entera, o solamente a la función legislativa, o a la ejecutiva, o

734.
Interpretaciones concretas.

735.
Las interpretaciones de conceptos en los RRDD de transferencias.

736.
Significaciones diversas en la propia CE.

a parte de cualquiera de ellas (la exclusividad de las bases, o de la coordinación o fomento, por ejemplo). En el apartado 3, el concepto de «exclusividad» se usa desde la perspectiva de las relaciones inter-normativas, ya que lo que trata de establecer el precepto es un criterio de aplicación preferente de unas normas sobre otras en caso de conflicto.

La primera serie de Estatutos de Autonomía que se establecieron a partir de 1979 redundaron en la confusión porque contenían largas listas de competencias exclusivas sin considerar que, en buena parte de las materias y funciones que se incluían en las mismas, también tenía el Estado competencias coincidentes, de modo que la calificación de las autonómicas como exclusivas no dejó de causar perplejidad a la doctrina que advirtió enseguida de los «excesos semánticos» de los redactores de los Estatutos de la primera generación. El Tribunal Constitucional abundó en la misma perplejidad advirtiendo sobre «el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo “exclusivo” se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía» (Sentencias de 19 de noviembre de 1981 y 8 de febrero de 1982). También hizo notar que jurídicamente dos competencias calificadas al mismo tiempo de exclusivas «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes» (Sentencia de 28 de enero de 1982). Desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional, en lo dicho ha quedado la situación porque tampoco ha dado más pasos el Tribunal Constitucional (en verdad, no le corresponde hacerlo en absoluto) para explicar cuándo puede calificarse correctamente una competencia como exclusiva. En esta situación de orfandad en que el máximo intérprete de la Constitución ha dejado a la doctrina, esta se ha esforzado por apurar el concepto de «exclusividad» ofreciendo tesis que forman un arco situado entre dos extremos: de un lado, quienes sostienen que exclusividad equivale a monopolio; por tanto, decir que una competencia es exclusiva supone sostener que el titular de la misma dispone de ella con exclusión de cualquier otro poder público; ahora bien, el monopolio se puede referir a una materia entera (la defensa y fuerzas armadas —artículo 149.1.4.^a—) o solamente a la función legislativa (por ejemplo, competencia en materia de legislación laboral, mercantil, penal y penitenciaria —149.1.6.^a y 7.^a—). En el otro lado del arco se encontrarían quienes han estado dispuestos a defender que, realmente, se puede tener competencia exclusiva y, por tanto, monopolizar su dominio, incluso sobre una parte de la función; por ejemplo, competencia exclusiva sobre la legislación básica, lo que no excluye que también pueda haber una competencia exclusiva sobre

737.

Los excesos y equívocos en la utilización del adjetivo «exclusivo».

738.

Tesis doctrinales sobre la naturaleza de lo exclusivo.

los demás aspectos de la función legislativa que no sean principales o básicos.

Los Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de sus inseguridades en el uso de los conceptos, ya mencionadas, parece que se inclinaron inicialmente por utilizar un concepto de competencias exclusivas en el primer sentido indicado. El artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se refería a las competencias exclusivas del siguiente modo: «En el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalidad, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva». Por tanto, el criterio a que se acoge es que una competencia se ostenta en régimen de exclusividad o monopolio cuando su titular ejerce, con exclusión de cualquier otro, la totalidad de las funciones normativas y ejecutivas. Este es el mismo criterio que ha secundado el Estatuto catalán de 2006 en su artículo 110, donde define las competencias exclusivas del siguiente modo: «1. Corresponden a la Generalidad, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalidad el ejercicio de estas potestades y funciones mediante las cuales puede establecer políticas propias». «2. El Derecho catalán, en materias de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el Derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro». El precepto agrupa las dos proyecciones de la exclusividad a que antes nos referíamos: la exclusividad como monopolio de la totalidad de las funciones públicas sobre una materia, y la exclusividad como norma para resolver los conflictos internormativos. Problema distinto es que luego el Estatuto califique, en innumerables ocasiones a lo largo de su texto, como exclusivas competencias en las que la Generalitat comparte con el Estado funciones legislativas e incluso ejecutivas. En esto, el «sentido marcadamente equívoco» con el que se utiliza el adjetivo «exclusivo» no ha mejorado con las reformas estatutarias.

Otra perspectiva de la exclusividad, cuando se proyecta sobre las normas, se expresa mediante la técnica de las reservas. En la Constitución las hay de diversas clases: reservas de Estatuto (artículo 147.2), reservas de ley orgánica (artículos 81 y otros), reservas generales de ley (artículo 53). Algunas veces estas reservas coinciden con competencias concretas de un legislador perfectamente identificable: aunque la Constitución no diga en ninguna parte que son competencia exclusiva del Estado las materias que reserva a las leyes orgánicas, solo el Estado es competente en dichas materias porque es el único que dispone de tal instrumento normativo. Sin embargo, fuera de los casos

739.

Exclusividad como plenitud y monopolio.

740.

Las concepciones estatutarias de la exclusividad.

741.

Exclusividad y reservas de ley.

específicos en los que normas de una determinada cualificación solo pueden ser dictadas por un concreto legislador, el resto de las reservas de ley se establece en la Constitución con independencia de cuál sea el legislador competente para cumplimentarlas. Tanto el legislador estatal como el autonómico tienen disponibilidad sobre las normas con rango de ley y, por tanto, ambos pueden cumplimentarlas.

b) *Exclusividad plena y exclusividades parciales*

La jurisprudencia constitucional ha distinguido, desde las primeras Sentencias, entre las competencias totales o plenas de las competencias parciales. La STC 35/1982, ya dijo sobre la interpretación del artículo 149.1 que utiliza para establecer las competencias de un Estado diferentes criterios. En este sentido distingue «entre la reserva de toda una materia (v. gr., Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica, o toda la legislación sobre determinadas materias)». La consecuencia de esta distinción es para el Tribunal Constitucional la siguiente: «En el primer caso, la reserva estatal impide no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las Comunidades Autónomas tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es solo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, estas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas». Desarrollos de esta doctrina, por ejemplo, para la materia Relaciones Internacionales, en la STC 164/1994; en materia de Administración de Justicia en la STC 56/1990, etc.

Competencias exclusivas parciales pueden llamarse todas aquellas en las que el Estado o las Comunidades Autónomas no disponen de la totalidad de la materia, sino de una parte de la misma, de una función concreta, o parcialmente de una función. La jurisprudencia constitucional ha sido muy flexible a la hora de inventar categorías de competencias exclusivas que no implican monopolio, es decir, que son exclusivas pero que no impiden intervenciones de otro poder público [la STC 146/1986, de 25 de noviembre (u 11/1986) ofreció un primer e

742.

Régimen de la reserva completa de una materia.

743.

Competencias parciales o competencias exclusivas sin monopolio.

interesante ejemplo de esta práctica creativa de variaciones de lo exclusivo]. He aquí la argumentación que le lleva a tales conclusiones para idear uno de los ejemplos de parcialidad más notables, que es la categoría «competencias exclusivas en colaboración» aplicada al régimen de las denominaciones de origen y a algunas competencias en materia de publicidad.

Esta categoría de las «competencias exclusivas en colaboración», se aplicó primero a las denominaciones de origen aunque también la ha extendido alguna Sentencia a la distribución de competencias en materia de publicidad. Lo característico, como dice la STC 11/1986 (secundada por las SSTC 186/1988, 209/1989, 211/1990, 112/1995 y 146/1996), de la competencia en materia de denominaciones de origen es que pese a «la calificación estatutaria de tal competencia como “exclusiva” no guarda entera coherencia con la locución “en colaboración con el Estado”, jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora. La competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquellas y/o de la ejecución); no estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el artículo 149.2 a propósito de la cultura, materia en la que sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera “el servicio de la cultura como deber y atribución esencial” suyo (artículo 149.2 CE y STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6.º), de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí. Tampoco se trata aquí de que el Estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr “la integración de actos parciales en la globalidad” de un conjunto, como dijimos en la STC 32/1983, FJ 2.º, a propósito del sistema sanitario y de la competencia estatal del artículo 149.1.16.ª CE». Hechas estas exclusiones el Tribunal Constitucional dice que la «competencia exclusiva en colaboración» no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar «sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que pueda realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no

744.
«Competencias
exclusivas en
colaboración».

745.
Exclusiones.

746.
Definición.

son intercambiables, sino complementarias, pero lo que ya no dice la norma estatutaria del artículo 12.1.5 EAC ni tampoco otra alguna de la Constitución es en qué consiste lo que el Estado (sensu stricto) y la Comunidad catalana pueden hacer para colaborar en materia de denominaciones de origen, habida cuenta de la competencia “exclusiva” comunitaria y del marco referencial estatal». Sobre lo que pueden hacer juntos el Tribunal se remite a los mecanismos de colaboración recogidos en los Reales Decretos de Transferencias de Servicios. Refiriéndose a ellos dice que aunque dichas normas no atribuyen ni reconocen competencias ni pueden modificar el orden competencial establecido, no es menos cierto que «se refieren a los medios e instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquella o estos».

Actualmente el artículo 128 del Estatuto catalán de 2006 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva, «respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a, sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad, que incluye el régimen jurídico de creación y funcionamiento». Se entiende incluida en dicha competencia, entre otros extremos, «el régimen de titularidad de las denominaciones», «la regulación de las formas y las condiciones de producción y comercialización de los correspondientes productos, el régimen sancionador aplicable», y el régimen de la organización administrativa de la denominación de origen, o mención de calidad, referida tanto a la gestión como al control de la producción y a la comercialización [párrafos b), c) y d) del párrafo 1 del artículo 128].

B) Competencias compartidas

En la Constitución no se utiliza el concepto de «competencias compartidas», que podría ser aplicado a cualquier hipótesis en las que el poder de decisión sobre una materia se reparte entre dos instancias territoriales, bien sea porque se fragmenta la responsabilidad legislativa, bien porque se distribuyen entre ambas, de cualquier manera que sea, las funciones ejecutivas. La compartición implicaría, de todas maneras, el ejercicio separado, por cada una de las entidades competentes, de las atribuciones que le corresponden. Existiría, en estos casos, un monopolio de la función concreta. En este sentido, se distinguiría la competencia compartida de la concurrente porque en este

747.
*Concepto no
constitucionalizado.*

748.
*Noción de
competencia: tipos.*

último caso se parte de la disponibilidad de la misma materia (y de la misma función), entre dos entidades territoriales distintas. Lo examinaremos en el apartado siguiente.

El Estatuto catalán reformado de 2006, que ha desarrollado una cierta predisposición hacia las definiciones de conceptos, ha establecido un criterio de identificación de las «competencias compartidas». Su artículo 111 establece a tal propósito lo siguiente: «En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponde a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y completar a través de una ley aquellas provisiones básicas». El precepto encierra todo un breviario o manual de uso de las competencias compartidas. El concepto se emplea en el sentido más restrictivo posible porque, «excepto en los supuestos que se determinen», en las competencias compartidas al Estado solo le incumbe la fijación de bases formuladas «como principio o mínimo común normativo». Además, el Estado tiene que hacerlo mediante normas con rango de ley. Los desarrollos autonómicos de la ley de principios también tienen que hacerse mediante ley.

Esta concepción de las competencias compartidas, además de no ajustarse a las interpretaciones de la Constitución más asentadas (sobre todo las fijadas por el Tribunal Constitucional) es demasiado estrecha: una competencia es compartida también, además de cuando se distribuye la función normativa entre los principios y su desarrollo, que es el único caso que el precepto contempla, cuando el Estado retiene la legislación completa y las Comunidades Autónomas asumen las competencias de ejecución. Incluso puede hablarse de competencia compartida cuando el Estado asume parcialmente la función ejecutiva (planificación, coordinación) y queda el resto para las Comunidades Autónomas. Por lo demás, la obligación de que el Estado fije las bases necesariamente en normas con rango de ley solo puede prescribirla el Estatuto en el caso de que así venga impuesto por la Constitución, lo que no es el caso invariablemente, según la jurisprudencia constitucional, como ya hemos explicado al tratar de la significación de las bases, y reiterado al analizar la polémica sobre el denominado «blindaje» estatutario de las competencias. La formulación de las bases o de la legislación básica implica, en ocasiones, también la

749.

Definición del concepto en el Estatuto catalán.

750.

Restricción de las competencias estatales.

751.

El concepto en la jurisprudencia.

reserva al Estado de funciones de raíz ejecutiva. Lo mismo que el concepto «legislación» excepcionalmente también habilita para el ejercicio de tal clase de competencias aplicativas, como hemos señalado más atrás al referirnos a este concepto.

Los supuestos más complejos de compartición de competencias son los que afectan, justamente, al reparto de la función legislativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero esta problemática tiene peculiaridades suficientes como para que tratemos de ella separadamente.

C) En especial, el problema de las competencias legislativas compartidas. Ejemplos comparados

752.
Bases y desarrollo.

El caso más específico de compartición de competencias legislativas es el consistente en separar la competencia sobre la legislación sobre las bases o básica y la legislación de desarrollo. La fórmula es muy utilizada en otros sistemas federales europeos, empleando para hacerla efectiva preferentemente los conceptos de legislación concurrente o de legislación marco y legislación de desarrollo.

La significación del concepto de «legislación básica» lo hemos referido ya. Y los problemas de la articulación técnica de la legislación básica y la legislación de desarrollo fueron objeto de un estudio pormenorizado en el volumen VI de esta obra. No volveremos sobre ello, en consecuencia.

753.
La tendencia a la expansión de la legislación básica.

El problema principal que plantea esta compartición de competencias legislativas es que, donde se ha usado, el poder central ha desarrollado una política legislativa conducente a apoderarse paulatinamente de la práctica totalidad de la regulación esencial de las materias correspondientes. También entre nosotros algunas Comunidades Autónomas se han quejado reiteradamente ante el Tribunal Constitucional de esta clase de extralimitaciones, contestadas siempre, como expusimos en el lugar indicado, con sentencias de conformidad con lo actuado por el legislador estatal aduciendo que le corresponde la determinación del alcance de las bases en términos que el Tribunal Constitucional no puede corregir sino en casos de ostensible exceso.

754.
Corrección estatutaria.

A falta de una reforma constitucional que aclare un poco más la significación de la legislación básica, la reforma estatutaria catalana de 2006 ha insistido en una pauta, que, desde luego, no puede vincular al legislador estatal por razón de la norma que la contiene, indicando que la legislación básica solo puede consistir en la fijación por

el Estado de los «principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley» (artículo 111 del Estatuto de Cataluña).

Para explicar, por tanto, el alcance del problema y sus soluciones posibles, será mejor recurrir al Derecho comparado ya que el federalismo alemán ha abordado dos veces en las últimas épocas (1994 y 2006) los problemas de la concurrencia legislativa.

La compartición de potestades legislativas resultaba de lo establecido en los artículos 72 y 75, entre otros, de la Ley Fundamental de Bonn, objeto de reformas en este punto en 1994 y 2006. En el artículo 72 original se atribuía al *Bund*, como se indica en el texto, la potestad legislativa, en la medida en que exista la necesidad de aprobar una Ley federal, bien porque un asunto no pueda ser regulado de modo efectivo por la legislación de los *Länder*, la regulación mediante una Ley del *Land* pueda perjudicar los intereses de otro *Land* o de la Comunidad, o «lo exija la preservación de la unidad jurídica o económica, en especial el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un *Land*». Aplicando este precepto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal reconoció al legislador federal una amplísima discrecionalidad para decidir cuándo usar y cuándo no la legislación concurrente. Una Sentencia líder de 1 de diciembre de 1954 estableció al respecto que «El legislador federal, de acuerdo con su libre albedrío, decide si concurren las premisas del artículo 72.2 GG. El máximo control que, en su caso, correspondería al Tribunal Federal, es el enjuiciamiento de un eventual abuso del libre albedrío». El Tribunal Constitucional insistió en que para el empleo de la potestad legislativa concurrente lo que tiene que haber es una decisión política adoptada dentro de un marco de libre albedrío que no resulta controlable por el Tribunal más allá de la verificación de si se ha utilizado un criterio interpretativo de los hechos razonable. Esta jurisprudencia permitió que la legislación federal pudiera extenderse a todos los casos en que la Federación consideró que era pertinente que existiera una legislación general y uniforme. Esta situación llegó a ser crítica cuando los diferentes *Länder* manifestaron el achicamiento que se producía en sus ámbitos competenciales como consecuencia del crecimiento del ámbito normativo ocupado por la legislación federal. Una Comisión del *Bundestag* en 1973 ya lo advirtió con toda severidad, emitiendo una opinión que sirvió de base a la reforma constitucional que se concluiría en 1994. Una de las opiniones más influyentes del período es la de R. SCHOLZ, expresada en un famoso artículo de 1976 («*Ausschliessliche und Konkurrende Gesetzgebungs-Kompetenz von Bund und Ländern*», en *Bundesverfassungsgericht und Grund-*

755.

El problema en Alemania.

756.

La redacción original del artículo 72 LF Bonn.

757.

Discrecionalidad del legislador para decidir sobre el uso de la legislación concurrente.

758.

Reducción de las competencias de los *Länder*.

gestz. Zweiter Band) que proponía que como criterio para la utilización o no de la legislación concurrente hubiera obligación de examinar no solo la voluntad del legislador sino también las consecuencias de la norma. Proponía que la norma solo pudiera considerarse constitucional si sus objetivos y efectos se justifican. A esta perspectiva de análisis es algo que denomina la calidad funcional de la norma que quiere indicar que el uso correcto de la competencia tiene que valorarse considerando si la norma se corresponde con la función que tiene que desempeñar. Para hacer este análisis es preciso examinar el efecto que va a producir la norma federal y la falta de efectividad de las normas que existan o puedan dictar los *Länder*.

759.

Posición de la doctrina: la calidad funcional de la norma.

La reforma de 1994 cambió la redacción del artículo 72 en el siguiente sentido:

«1. En el ámbito de la legislación concurrente, los Estados tendrán competencia para legislar mientras y en la medida en que la Federación no haga uso de su facultad legislativa.

2. Tendrá la Federación facultad de legislar en este ámbito cuando y en la medida en que la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la preservación de la unidad de derecho o del sistema económico en interés general haga indispensable una ley federal.

3. Se podrá disponer por ley federal que pueda ser sustituida por el ordenamiento regional cualquier regulación que, habiendo sido adoptada por ley federal, ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2».

La clave de la reforma es la introducción de conceptos nuevos que han de servir para analizar si es o no preciso que la Federación dicte una norma propia que se superponga al derecho ya establecido por los *Länder*. La más significativa de las innovaciones es la denominada «cláusula de la indispensabilidad» que ha devenido el criterio interpretativo clave. De lo que se trata es de verificar si concurren algunos de los fines que pueden considerarse indispensables para usar la legislación concurrente: la creación de condiciones de vida equivalentes.

La primera interpretación de esta cláusula y el cambio de criterio de valoración de la legitimidad de la legislación federal concurrente, ha sido establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 24 de octubre de 2002. Acepta el Tribunal cambiar el parámetro de valoración de las normas federales, afirmando que para que el *Bund* pueda interferir la competencia de los *Länder*, no es posible que lo haga «antes de que el bien jurídico de la equiparación de las condicio-

761.

La «cláusula de la indispensabilidad».

762.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal sobre la cláusula de indispensabilidad.

nes de vida sea amenazado, situación que tendría lugar si las condiciones de vida de los *Länder* se desarrollasen de un modo tan notablemente dispar y perjudicial entre sí que amenazase la estructura social de la Federación» (párrafo 321). En segundo lugar, el objetivo de preservar la unidad jurídica debe analizarse teniendo en cuenta que la desigualdad jurídica es consustancial al orden federal, de modo que no se puede invocar la necesidad de establecer una unidad jurídica salvo cuando se aprecie la concurrencia de inseguridades jurídicas que obstaculicen el tráfico jurídico, de modo que ponga en peligro incluso la conservación del correcto funcionamiento de la comunidad entera. Y por otro lado, en fin, respecto de la preservación de la unidad económica como objetivo de la legislación concurrente, afirma el Tribunal que es el que más ampliamente se utiliza, y acepta que el legislador estatal concurrente pueda usarlo cuando persiga asegurar el correcto funcionamiento del espacio económico del *Bund* o evitar consecuencias para la economía del conjunto de la Federación.

Los criterios de valoración de la indispensabilidad se han ampliado por tanto en la nueva jurisprudencia. El Tribunal examina con mucho pormenor «las circunstancias pasadas y actuales» que trata de atender el legislador, así como verifica si su intervención «se ha basado en estudios de la situación completos o ha descuidado aspectos relevantes».

A la postre de lo que se trata es de imponer un examen muy exhaustivo de las circunstancias de hecho concurrentes para verificar si los hechos que han justificado la regulación de conjunto, hecha desde la Federación con la ley propia, se corresponden a un pronóstico razonable sobre los efectos que va a producir la norma, así como las posibilidades de que la ley federal cumpla o pueda cumplir el fin pretendido.

Después de la Sentencia de 24 de octubre de 2002, el Tribunal Constitucional se ha extendido en análisis semejantes en la Sentencia *Juniorprofessor*, de 27 de julio de 2004, y en la Sentencia *Studiensgebuh*r, de 26 de enero de 2005. Lo esencial quizá sea la afirmación del Tribunal, establecida en la Sentencia citada de 2002 de que no se puede interpretar el artículo 72.2 de la Ley Fundamental en el sentido de que exista «una prioridad de la legislación del *Bund* sobre la de los *Länder*. Al contrario, el fundamental derecho a legislar que el artículo 70.1 GG concede a los *Länder* solo puede ser limitado bajo concretas premisas...». Justamente el análisis de la concurrencia de dichas premisas es el trabajo que ahora se ha impuesto el Tribunal Constitucional Federal.

763.

Las circunstancias de hecho concurrentes.

764.

Condiciones constitucionales para limitar la legislación de los LÄNDER.

La reforma constitucional de 7 de julio de 2006, de la Ley Fundamental de Bonn, a la que hemos aludido pormenorizadamente más atrás, ha profundizado mucho en la misma dirección para deslindar de manera más clara las responsabilidades legislativas del *Bund* y de los *Länder*. Alcanza la modificación a los artículos 72, 73, 74, 74 a y 75 de la Ley Fundamental, fortaleciendo la «cláusula de la imprescindibilidad» y suprimiendo la legislación marco, entre otras medidas notables que hemos expuesto.

D) Competencias concurrentes

Tampoco utiliza la Constitución el concepto de concurrencia, ni la nueva generación de Estatutos ha tratado de completarla en este punto. Sin embargo, competencias concurrentes existen en la propia Constitución y también en los Estatutos de Autonomía.

La distribución de competencias en régimen de concurrencia tiene en las Constituciones vigentes manifestaciones variadísimas. Simplificadamente pueden enunciarse las siguientes:

765.

Variedad de tipos.

766.

Grado máximo de concurrencia: competencias paralelas.

— El grado máximo de concurrencia es aquel en el que se reconocen a los poderes centrales y autonómicos exactamente las mismas atribuciones en relación con una misma materia. La doctrina suiza (AUBERT) llama a este tipo de competencias, competencias paralelas, aunque reconociendo que se trata de supuestos de concurrencia total. DOUIN ha observado que en la Constitución austríaca hay un caso de concurrencia plena cuando el *Bund* hace uso de la legislación de necesidad (*Bedarfsgesetzgebung*) que le autoriza a dictar el artículo 10.1; aquí, desde luego, aunque la concurrencia sea total, no es ordinaria. Un supuesto de concurrencia total hay en la famosa enmienda XVIII de la Constitución norteamericana que reconoce que el «Congreso y los diversos Estados poseerán facultades concurrentes para hacer cumplir este artículo mediante leyes apropiadas» (la prohibición de bebidas alcohólicas).

767.

Concurrencia mínima o provisional.

— Frente al supuesto anterior, el grado más débil de concurrencia es aquel en que los poderes autonómicos tienen que dejar de ejercer sus competencias tan pronto como la Federación hace uso de las suyas. Realmente se parte aquí de una situación de concurrencia que concluye en otra de exclusividad. GIACOMETTI ha establecido incluso que la situación de partida no es tampoco de concurrencia, sino de exclusividad, aunque con un efecto derogatorio aplazado. Esta es su interpretación de la disposición transitoria 2.^a de la Constitución suiza

en base a la cual se entiende que el derecho cantonal es válido hasta que quede sustituido por el federal. De concurrencia califica, sin otras precisiones, estos supuestos del artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn que autoriza a la Federación a legislar en una serie de materias, sobre las que también puedan legislar los *Länder*. La legislación de estos es válida hasta que aparezca la federal que la desplaza. No necesariamente tiene que producirse el desplazamiento, porque las competencias federales concurrentes son facultativas, de manera que solo las ejerce si se aprecia, de acuerdo con la versión primitiva del artículo 72 (a cuyas sucesivas reformas hemos aludido en un apartado anterior), que «el asunto no puede ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los *Länder*», o afecta a «los intereses de otros *Länder* o los intereses generales», o «lo requiera el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un *Land*». En el plano de las competencias ejecutivas son mucho más inusuales estos supuestos de concurrencia imperfecta, pero también se dan. Así, por ejemplo, en el párrafo 10. C) del artículo 92 *BNA Act* canadiense, queda reconocido un poder a la Federación, llamado «declarativo» por la jurisprudencia y la doctrina nacional, según el cual puede declararse de interés general o de interés de dos o más provincias la ejecución de una obra pública que, en principio, pertenezca a la competencia de una sola provincia. Si así se declara, la competencia de la ejecución pasa a la Federación.

En la Constitución española la competencia concurrente plena más caracterizada es la que consigna el artículo 149.2 cuyo tenor literal es el siguiente: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

El precepto transcrito no deja dudas sobre su sentido. La expresión «servicio a la cultura» no significa en el texto de la Constitución cosa sustancialmente distinta que el concepto «fomento de la cultura» que también emplea, como hemos visto, y que permite al ente público titular de la competencia desarrollar funciones de prestación y auxilio, de protección, conservación y estímulo de las manifestaciones culturales. Teniendo en cuenta que las expresiones «cultura», «fomento de la cultura» y «servicio a la cultura», son las más generales que usan la Constitución y los Estatutos para distribuir competencias en esta materia; y una vez observado también que tienen un alcance o contenido similar, es obligado concluir que la mayor parte de las acciones que emprenden los poderes públicos en materia de cultura están sometidas

768.
La concurrencia
plena del artículo
149.2 CE.

769.
Contenido de la
concurrencia plena.

das a un régimen constitucional de concurrencia total o plena, en el sentido de admitir el ejercicio del mismo tipo de funciones sobre la misma materia por las instancias centrales y autonómicas.

La jurisprudencia constitucional ha destacado desde sus primeras Sentencias el «impreciso deslinde competencial en esta materia de «cultura», donde la terminología utilizada en el bloque constitucional está impregnada de la amplitud y generalidad propia de este término, derivada de las consiguientes imprecisiones conceptuales y dificultades prácticas para establecer ámbitos competenciales excluyentes» (STC 84/1983, de 24 de octubre). Asimismo, la jurisprudencia ha destacado que la mayoría de las materias sobre las que el Estado tiene competencias culturales son, en expresión del Tribunal Constitucional, «polifacéticas» en la medida en que tienen dimensión cultural pero también «social, económica e incluso industrial», perspectivas que convocan también otra serie de títulos competenciales que tienen un deslinde diferente del establecido para la cultura. El Tribunal Constitucional ha utilizado, como en otras ocasiones, como criterio para el deslinde de competencias, el «sentido o finalidad propia con que los varios títulos han sido recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía». En cualquier caso, el Tribunal Constitucional siempre ha insistido en que la cultura es «competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (SSTC 49/1984, de 5 de abril; 71/1997, de 10 de abril). La concurrencia no excluye que el Estado tenga «un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común». En este sentido, el Estado «puede desempeñar también una actividad genérica de fomento y apoyo de las diversas manifestaciones culturales», sin llegar a afectar por ello a las competencias de las Comunidades Autónomas (SSTC 49/1984, 109, 1996, 71/1997, etc.). En materia de ayudas en particular aplica el criterio de la territorialización en el sentido de que «siendo su gestión centralizada por el Estado una excepción, reservada para los casos en que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional...» (STC 59/1995, de 17 de marzo).

Otra competencia concurrente, en la que puede darse una intervención paralela tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, es el «fomento» de la investigación científica y técnica, a la que se refiere como competencia del Estado el artículo 149.1.15.^a; atribución que no era impeditiva de que también el artículo 148.1.17.^a CE

770.

El deslinde de la materia cultura en la jurisprudencia.

771.

Investigación científica.

permitiera que las Comunidades Autónomas se atribuyeran en materia de «fomento» de la investigación. Lo que, efectivamente, todas hicieron desde el principio en sus Estatutos.

También la jurisprudencia constitucional ha venido a reconocer el carácter concurrente o paralelo de las competencias en materia de fomento de la investigación (por ejemplo, STC 90/1992, de 11 de junio).

Debe notarse que el Tribunal Constitucional ha venido considerando que pueden existir competencias concurrentes en todos los casos en que la competencia no es exclusiva. Al valorar las contradicciones y excesos que se han producido como consecuencia de la calificación como exclusivas del Estado y simultáneamente de las Comunidades Autónomas, de competencias relativas a la misma materia, las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional establecieron que dos competencias calificadas simultáneamente de exclusivas están lógicamente abocadas a ser concurrentes.

De naturaleza concurrente ha considerado el Tribunal Constitucional que son muchas competencias que no están calificadas como tales ni en la Constitución ni en los Estatutos. Dos ejemplos muy recurrentes son la competencia en materia de regulación de las lenguas oficiales, y las competencias con incidencia en el territorio. La primera se considera concurrente por la jurisprudencia porque tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden dictar disposiciones con incidencia en el uso de las lenguas cooficiales. En ocasiones, la concurrencia se manifiesta de manera que la competencia estatal es determinante y prioritaria, y en otras ocurre justamente a la inversa: es a la Comunidad Autónoma a la que corresponde fijar el marco de la cooficialidad al que han de atenerse necesariamente las regulaciones estatales. Ejemplo de lo primero, la STC 83/1986, de 26 de junio (una norma estatal vincula a una determinada norma catalana relativa al uso de la lengua); también las SSTC 74/1989 y 87/1997. La vinculación del legislador estatal por las regulaciones lingüísticas autonómicas ocurre siempre que los Estatutos han declarado la cooficialidad de una lengua territorial, ya que tal circunstancia le obliga a que todos los poderes públicos la reconozcan como medio normal de comunicación entre ellos, y adecuen su organización en el territorio para poder dar efectividad a la cooficialidad (SSTC 82/1986 y 134/1986). También hay casos de concurrencia prácticamente perfecta, igualitaria o paralela, como resulta de lo resuelto en la STC 147/1996, de 19 de septiembre, que resuelve la compatibilidad entre títulos competenciales en materia de lenguas oficiales y de consumidores y de protección de la salud.

La concurrencia que afecta a las competencias que permiten la adopción de decisiones con incidencia territorial, ha dado lugar a bastantes más problemas y conflictos, resueltos siempre por el Tribunal Constitucional invocando la necesidad de que el ejercicio de las competencias del Estado no sea obstáculo para el pleno desenvolvimiento de las autonómicas o viceversa. En último término, el Tribunal Constitucional siempre invoca la salida de la cooperación como la vía más adecuada para hacer factible aquella compatibilidad.

E) Competencias de ejecución

a) Criterios de distribución y consecuencias organizativas

772.
Inexistencia de
definición en la CE.
Posición del
Estatuto de
Cataluña.

No hay tampoco en la Constitución una definición de competencias ejecutivas (también ha intentado suplirla el Estatuto de Cataluña de 2006, artículo 112, estableciendo que en el ámbito de sus competencias ejecutivas corresponde a la Generalitat «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia Administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el reglamento atribuye a la Administración Pública»), lo que no es tan grave porque se repite respecto de los demás conceptos a los que nos hemos referido con anterioridad, como la circunstancia de que tampoco haya en la Constitución un criterio general sobre a qué instancia territorial corresponde de ordinario el ejercicio de esa clase de competencia. La cuestión es decisiva porque la atribución general de competencias ejecutivas está vinculada nada menos que a la planta y la organización de las Administraciones Públicas, y, con ellas, a las dotaciones de personal y servicios, que estarán más descentralizadas en la medida en que la responsabilidad esencial sobre la función ejecutiva corresponda a los territorios autónomos.

773.
Sistemas de
reparto.

Hay dos sistemas principales de reparto de las tareas de ejecución en los federalismos y regionalismos comparados, sistemas que, como hemos de ver, no siempre aparecen plasmados en la práctica en sus formulaciones más puras, sino que es frecuente su utilización de manera combinada.

774.
Conjunción de
competencias
legislativas y
ejecutivas.

El primero de ellos se apoya en la regla de distribución de competencias siguiente: las competencias de ejecución pertenecen a la misma instancia —central o autonómica— autora de la norma que se trata de ejecutar, es decir, que el criterio básico para el reparto de las

competencias legislativas es el mismo que se aplica a las competencias de ejecución. Esta regla es la general en el federalismo estadounidense y la seguida, sobre la base del mismo modelo, en los federalismos implantados en algunas de las antiguas colonias británicas. Es la fórmula australiana o canadiense, por ejemplo. Normalmente este principio ni siquiera está establecido en las Constituciones de manera expresa, sino que se deduce de su sistema. En el federalismo suizo que, con las matizaciones que enseguida se dirán (porque en la práctica funciona de acuerdo con el segundo modelo que luego se va a exponer), responde a la misma idea, la doctrina ante la falta de un precepto constitucional que vincule expresamente las tareas legislativas y ejecutivas, utiliza el siguiente criterio interpretativo para llegar a la conclusión referida: se parte de la distinción entre la que denominan Administración «libre» y la que no lo es. Administración «libre» es la que no tiene por objeto la ejecución directa de las leyes. Este tipo de tareas, en uso de la cláusula residual de competencias que, como sabemos, favorece a los cantones, pertenecen a los cantones siempre que no hayan sido atribuidas expresamente a la Federación. Este criterio de reparto de las competencias ejecutivas tiene unas consecuencias organizativas importantes: es necesario que los poderes centrales, autores de las leyes, tengan dispuesta una infraestructura burocrática suficientemente desarrollada para cumplimentar su ejecución. Es preciso, pues, que existan órganos administrativos dependientes del poder central desplazados y asentados en el territorio de los Estados miembros o de las regiones. Con ello se consigue una separación muy neta de responsabilidades; las atribuciones de cada instancia alcanzan desde la legislación a la ejecución, con lo cual se consigue, desde luego, que las políticas respectivas de cada instancia de poder se lleven a la práctica sin interferencias posibles.

La segunda opción organizativa parte de establecer un diferente régimen de reparto para las competencias legislativas y las competencias de ejecución. La distribución de competencias legislativas se hace según el sistema de lista, repartiendo materias entre las diferentes instancias de poder en régimen de exclusividad o de concurrencia. La distribución de competencias ejecutivas se apoya, en cambio, en una cláusula general que hace beneficiarios a los Estados miembros de la Federación de todas las competencias de aquella naturaleza. La formulación más pura de este sistema está, entre las Constituciones vigentes, en el artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn, que expresa: «Los Estados ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente ley fundamental no determine o admita otra cosa». En el artículo 102.1 de la Constitución austríaca aparece recogida la

775.

Consecuencias organizativas.

776.

Atribución separada de competencias legislativas y ejecutivas.

777.

Cláusula general favorable a los Länder en la LF Bonn.

misma idea: «En el ámbito territorial de los Estados ejercerán la función ejecutiva de la Federación, en la medida en que no existan autoridades federales específicas (administración federal directa), el gobernador del Estado y las autoridades regionales subordinadas a este (administración federal indirecta)». En Suiza, como hemos dicho antes, aunque no existe en la Constitución una cláusula de este tipo y la técnica general de reparto es que el autor de la ley tiene también competencia para ejecutarla, es, sin embargo, normal que las leyes federales encomienden a los cantones las tareas de ejecución, de manera que, en la práctica, es al modelo germánico y no al anglosajón al que se asemeja el caso suizo. En todo caso, no se ofrecería una imagen entera de la opción que comentamos si no se dejara establecido que en parte alguna se aplica su versión más pura, es decir, configurando un monopolio cerrado y absoluto a favor de los territorios autónomos para que se responsabilicen en exclusiva de todos los poderes de ejecución; por el contrario, las cláusulas generales de competencia no impiden, primero, que la Federación disponga de un aparato administrativo centralizado y concentrado de apoyo a las tareas gubernamentales que, a veces, puede ser muy extenso; y, en segundo lugar, también se compatibilizan con reservas puntuales y específicas de competencias de ejecución que la Federación puede desarrollar a través de órganos propios, incluso desplazados y asentados en los territorios autónomos.

778.

Otros supuestos y matizaciones a los modelos generales.

La función administrativa en bloque, con singulares excepciones, aparece así trasladada en estos sistemas a la sede autonómica, para que sean las Administraciones autónomas las que se encarguen en su territorio de la función de ejecutar tanto las leyes que elaboran sus propios parlamentos como las dictadas por el Parlamento federal. Lo cual, desde luego, produce la muy notable consecuencia de aliviar el aparato burocrático, puesto que la Federación queda dispensada de la carga de montar sus propios servicios en territorio regional. Las líneas básicas que se manejan en la República Federal Alemana para diseñar el conjunto del aparato administrativo existente en la totalidad de la Federación son, en resumen, siguiendo a STERN, las siguientes: 1.º La Federación puede tener, obviamente, su propio aparato administrativo para el desarrollo de tareas propias. Se distingue a estos efectos entre el aparato burocrático obligatorio, que debe existir en aquellos casos en que viene impuesto directamente por la Constitución (*obligatorisch durch das Grundgesetz*), y facultativo, cuando su existencia depende de lo que determine una concreta ley a la que la Ley Fundamental se remite (*facultativ durch Bundesgesetz*). 2.º En los casos en que estos servicios federales deben o pueden existir, pueden estar organizados en régimen de Administración directa (*unmittelbare Bun-*

779.

Traslación de los aparatos burocráticos hacia los Länder.

780.

Modelo organizativo alemán.

desverwaltung) o indirecta (*mittelbare Bundesverwaltung*), utilizando, en este último caso, corporaciones o instituciones de Derecho Público, según autorizan diversos preceptos de la Ley Fundamental. 3.º Igualmente, en estos supuestos en los que debe existir una Administración federal propia, se hace la distinción, que impone directamente la GG, entre servicios que deben prestarse con una infraestructura administrativa propia (*Bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau*), lo que supone la posibilidad de montar servicios desconcentrados, desplazados territorialmente, que se hagan cargo de las competencias de ejecución, lo cual solo es posible, según hemos dicho, como excepción y en los contadísimos casos que autoriza, sobre todo, el artículo 87 de la Ley Fundamental; o sin infraestructura administrativa (*ohne eigene Verwaltungsunterbau*). 4.º Lo normal, sin embargo, es que la parte más importante de los servicios administrativos, y de la burocracia, por tanto, dependan de los *Länder*, puesto que son los titulares de las competencias ordinarias de ejecución de las leyes federales, pues esta tarea también incumbe a los *Länder* como asunto propio (*landeseigene Verwaltung der Bundesgesetze*) en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 87.3. Y 5.º aun en los casos en que las competencias ejecutivas pueden retenerse por la Federación, puede producirse una traslación de estas responsabilidades hacia los *Länder* para que asuman la ejecución por delegación de estos asuntos federales encomendados (*Bundesauftragsverwaltung*).

La cuestión de la atribución de las competencias ejecutivas a poderes territoriales distintos de los competentes para legislar, plantea un problema clásico que ya fue objeto de atención por la doctrina a principios del siglo xx: la supervisión y el control de los poderes legisladores sobre los ocupados de ejecutar la ley, a efectos de hacer primar los mandatos que aquella contiene sobre la voluntad política de sus ejecutores. El dilema consiste en declarar la supremacía de la legislación, del principio democrático que se expresa cuando el poder legislativo decide, sobre la ejecución, por más que la Administración encargada de llevarla a cabo sea también conformada con arreglo a principios democráticos. KELSEN y MERKL dejaron perfectamente establecidos los términos de la disyuntiva «democracia en la legislación» o «democracia en la Administración»: la salvaguarda de la democracia en la Administración, sobre todo cuando se trata de Administraciones elegidas directamente por los ciudadanos, no puede perjudicar la democracia en la legislación o, dicho de otro modo, la observancia rigurosa del principio de legalidad.

781.

El problema de la supervisión.

782.

«Democracia en la legislación» o «democracia en la Administración».

783.
La vigilancia federal.

El aseguramiento de la aplicación exacta de la legalidad dio lugar al rápido desarrollo en Alemania de la *Bundesaufsicht* o vigilancia federal, que es una potestad de supervisión de quien ostenta la potestad legislativa sobre quien retiene la de carácter ejecutivo.

La justificación teórica de estos poderes de vigilancia se ha concluido bastante rápidamente en los federalismos alemán y austríaco. En Alemania la Constitución bismarkiana había utilizado ya el procedimiento, que hemos visto que subsiste en la actual Ley Fundamental, de atribuir en bloque las funciones de ejecución a los *Länder*. Sin embargo, las funciones de vigilancia que se reservaban a la Federación solo eran utilizables en una serie limitada de supuestos que enumeraba el artículo 4. El seguro influjo de la obra de TRIEPEL, en la que se justificaba una generalización de la *Reichaufsicht*, permitió, sin embargo, la expansión práctica de las mismas a todos los supuestos en que estaba en juego la aplicación de la legislación federal. Más tarde, la Constitución de Weimar insistió (artículo 14) en la misma idea organizativa de la ejecución regional de la legislación federal, recogiendo también los términos más amplios las atribuciones de vigilancia que restaban a la Federación (artículo 15: «el Gobierno del *Reich* ejerce la supervisión en los asuntos en los que corresponde al *Reich* la facultad de legislación»). La vigilancia como función federal queda configurada, en todo caso, como algo distinto de la dirección burocrática de los órganos federales sobre los estatales. El uso de aquellos poderes no puede concluir en una jerarquización efectiva de una instancia a la otra.

784.
Trieppele y la
Reichaufsicht.

El sistema de reparto de las competencias administrativas que acabamos de describir lleva ínsita una idea organizativa que repercute sobre el conjunto de las estructuras públicas, no solo condicionando sus formas de relación, en los términos que acabamos de referir, sino dimensionando también el volumen del aparato público y la distribución de la burocracia, además de incidir decisivamente en la ubicación territorial de los servicios. Sintetizando ahora estos efectos, para referir tan solo los que interesan sistemáticamente a la exposición que venimos haciendo, puede decirse al respecto, lo siguiente:

785.
Repercusiones
sobre la
organización
administrativa.

1.º Las Constituciones que atribuyen en bloque a las competencias ejecutivas a los Estados miembros de la Federación (Austria y Alemania son los ejemplos típicos), extraen consecuencias inmediatas de esta decisión respecto de la organización de la Administración central. Hemos dicho más atrás que la doctrina alemana, en virtud de las previsiones de la propia Ley Fundamental, distingue entre una Administración federal propia obligatoria o facultativa, según que venga impuesta la existencia de órganos federales de gestión por la

786.
Administración
federal obligatoria o
facultativa.

propia GG (lo que ocurre, por ejemplo, en los artículos 87.1, inciso 2; 87 a; 87 b, 1; 88; 89.2, inciso 1; 108.1, 114.2) o que la Ley Fundamental se limite a autorizar su existencia si hay una ley federal que así lo establece (lo que ocurre en los artículos 87.1, inciso 2; 87.3 —en este caso con el carácter de *generalklausel*—; 87 b, 2; 89.2, inciso 2; 120 a). Esta es ya una declaración importante, obviamente, en cuanto limitativa de una expansión incondicionada o inmoderada de la Administración federal. Pero son más importantes aún las precisiones que contiene la Ley Fundamental de Bonn para limitar la expansión territorial de los servicios, a cuyo efecto indica cuáles son los que podrán organizarse con infraestructura administrativa propia (*Bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau*), lo que supone una estructura posible compuesta de órganos desconcentrados, con servicios ubicados en el territorio de los *Länder*. El artículo 87 refiere una serie de supuestos en que cabe dicha alternativa: «mediante Administración federal propia con sus propias infraestructuras administrativas se gestiona el servicio exterior, la administración financiera federal, los ferrocarriles federales, correos federales y, según el artículo 89, la administración de las vías navegables federales y la navegación». El artículo 87 b, añade a esa lista la administración federal militar, y el 87 de la administración de la navegación aérea. El mismo artículo 87 prevé en su párrafo 3 la utilización de procedimientos de Administración indirecta (*mittelbare Bundesverwaltung*) para que determinados servicios —en concreto, «las instituciones de seguridad social cuya competencia se extienda más allá de los límites de un Estado». De esta manera, la GG, congruente con el principio de desplazamiento de los servicios administrativos para que queden situados bajo la dependencia de los *Länder*, embrida el crecimiento del aparato periférico federal para hacer la organización administrativa más transparente y menos costosa, además de llevar a sus últimas consecuencias la autonomía administrativa de los *Länder*, los principios del federalismo administrativo o de gestión (*Verwaltungsföderalismus, Volzugsföderalismus*). El sistema no es, sin embargo, tan rígido como para no permitir, caso de que sea preciso, un crecimiento de los servicios estatales periféricos, pero esta es una decisión importante, que no se deja al albur de decisiones gubernamentales más o menos coyunturales, sino que precisa la aprobación del Consejo Federal y del Parlamento federal (artículo 87.3). Queda, pues, abierta, con la garantía de la reserva de ley, la espita del posible crecimiento de la Administración periférica facultativa, si bien reconducida esa posibilidad a casos de probada necesidad.

La Constitución austríaca responde a los mismos principios, si bien utilizados en este caso de forma mucho más amplia y generosa en

787.

Servicios federales con infraestructura administrativa propia y sin ella.

788.

Administración federal indirecta.

789.

Federalismo administrativo.

790.*El modelo austríaco.*

favor del mantenimiento de estructuras federales propias y organizadas con desconcentración territorial. El artículo 102.2 enumera una larga serie (que fue reducida, sin embargo, en la reforma de 1974) de tareas que «podrán ser ejercidas directamente por las autoridades federales» (además de las que figuran también en la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, las siguientes: patentes, modelos y marcas, protección de monumentos, política demográfica, régimen de escolaridad y educación, derecho laboral, organización y dirección de la policía y de la gendarmería federales, etc.). Pero según acaba de decirse, la filosofía del sistema es la misma que incorporaría luego la ya comentada Ley Fundamental de Bonn. La regla general es la atribución de las competencias de ejecución de las leyes federales a los *Länder*; esta regla se excepciona en los casos que dice expresamente la Constitución; y, en fin, para evitar el crecimiento de la Administración federal directa se exige la regulación por ley de nuevos supuestos y, además, se requiere la conformidad de los Estados en concretas circunstancias (párrafos 1, *in fine*, y 4 del artículo 102).

791.*Delegaciones de competencias ejecutivas.*

2.º Para que un sistema administrativo, ideado según se acaba de exponer, mantenga su equilibrio es también necesario que los servicios administrativos federales, aun cuando sea posible establecerlos por ley, no crezcan innecesariamente y que en la medida de lo posible se utilicen las estructuras administrativas estatales y locales (en Alemania depende de ellas más del 80 por 100 de la burocracia) para las tareas de gestión. De aquí que sea posible el uso normal de la técnica de delegar el ejercicio de competencias ejecutivas y también, para que no se rompan las necesidades de unidad y uniformidad que justificaron que esas competencias que se delegan se asignaran a la Federación, que se atribuyan a esta mayores poderes para vigilar y controlar el uso de esas competencias y someter su gestión a directivas federales (artículo 102.1 Constitución austríaca, artículo 85 Ley Fundamental de Bonn). En Suiza, según hemos dicho ya, es este medio de las delegaciones efectuadas en cada caso por las leyes federales a favor de los cantones el que se ha usado para configurar un sistema similar al alemán descrito, a pesar de que no existe en la Constitución una cláusula que reconozca competencias ejecutivas generales a los cantones en relación con la legislación federal. Las prevenciones de alguna doctrina al empleo de las delegaciones en la esfera legislativa no suelen reaparecer cuando se trata de competencias ejecutivas. Con excepciones, naturalmente: GIACOMETTI, entre la doctrina suiza, ha defendido que cuando la Constitución atribuye a la Federación la competencia legislativa exclusiva también le impone que ejerza las competencias administrativas correspondientes, que, por tanto, no

podría delegar. Sin embargo, al margen de estas doctrinas más escrupulosas, lo cierto es que el empleo de las delegaciones es un resorte de equilibrio de estos sistemas federales, que coadyuva a preservar la concentración de las competencias de gestión en las instancias estatales y locales.

3.º Hay un punto de conexión funcional, que ya hemos descrito, entre la tarea de legislar y la de ejecutar, atribuidas a poderes diferentes; consiste en que el ejecutivo federal tiene competencias de vigilancia referidas a la legalidad y, en su caso, a la oportunidad de las decisiones ejecutivas. Pero esta conexión funcional precisa también algún punto de apoyo orgánico para que sea practicable. No basta con el deber general de información que pesa sobre los órganos ejecutores o con su importante deber de fidelidad a la federación (*Bundestreu*; cfr. Capítulo III, apartado IV, 1 Cc). Puede ser, además, preciso que órganos estrictamente sometidos a la dependencia federal practiquen una comprobación cerca de los propios servicios estatales. Al meticuloso legislador de la Ley Fundamental de Bonn no le ha pasado desapercibida esta necesidad y ha establecido: primero, en su artículo 84.3, que cuando los *Länder* ejecutan leyes federales como asunto propio el Gobierno federal puede «enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Estados y con el consentimiento de las mismas, o, en caso de ser negado este consentimiento, con la aprobación del Consejo federal, también a las autoridades dependientes». Esta conexión orgánica se robustece, cuando las competencias que ejecutan los *Länder* son delegadas o encomendadas, de dos maneras: primero, generalizando la facultad de enviar comisionados que, en este caso, se pueden dirigir directamente a todas las autoridades del *Land*; y segundo, otorgando a la Federación un derecho de participación en la designación de los directores de las autoridades intermedias sobre las que recae el peso de las tareas ejecutivas (artículo 85.2 y 4). La técnica de los comisionados supone para el sistema una carga burocrática nueva, que incrementa, sin duda, el apartado periférico federal; pero esta carga está sobradamente compensada y se justifica si es el complemento de un sistema que permite que la Federación no tenga que sostener servicios administrativos propios desplazados territorialmente en las demarcaciones ocupadas por la burocracia de los *Länder*. La carga, en todo caso, es mínima, porque la fórmula de los comisionados no se emplea en la práctica casi nunca.

792.
Órganos de
supervisión, como
complemento.

b) *La cláusula general implícita de atribución de competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en la CE*

Un análisis del reparto de competencias en nuestra Constitución a la búsqueda del criterio que ha utilizado para la asignación de competencias ejecutivas permite afirmar que, desde luego, no ha optado por implantar la regla, vigente en algunos sistemas que ya hemos estudiado, de que la instancia que hace la ley es también la competente para ejecutarla. Por el contrario, lo normal en el sistema de reparto de competencias de nuestra Constitución es que cuando se reserva al Estado la competencia legislativa se permite al tiempo que las Comunidades Autónomas asuman las competencias de ejecución sobre la misma materia. Esta es la técnica más generalmente utilizada en el artículo 149.1 (por ejemplo, párrafos 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 25, 27, 30). La reiteración en el uso de la misma técnica de separación de las potestades legislativas y de ejecución equivale, en cuanto a sus efectos, al empleo de una cláusula general que confiera a las Comunidades Autónomas todas las competencias de ejecución de la legislación estatal. Esa cláusula general la hemos visto reflejada en las Constituciones alemana y austríaca, a las que, por tanto, se asemeja la nuestra en cuanto al régimen efectivo o real de competencias de ejecución. Para confirmar este aserto, que tiene, como veremos, consecuencias cruciales, basta, a mi juicio, con considerar lo siguiente: el sistema alemán y austríaco de reparto de competencias ejecutivas pivota sobre dos elementos básicos; a saber: primero, la referida cláusula general que traslada a los poderes autónomos todas las competencias de ejecución; y segundo, la fijación en la propia Constitución de excepciones analíticas o puntuales a esa regla para reservar al Estado concretas competencias ejecutivas en relación con singulares materias (reserva fundada, por lo común, en exigencias de la soberanía, de la unidad política de la nación, en la extensión o incidencia suprarregional de los servicios).

Pues bien, estos mismos principios pueden descubrirse con facilidad en la lista del artículo 149.1, si bien, de manera concentrada, sin la mayor explicitación y separación de conceptos que pueda descubrirse en aquellas otras Constituciones europeas. En efecto, en primer lugar, según acabamos de decir, el artículo 149.1 usa con reiteración la técnica consistente en permitir que las Comunidades Autónomas sean las competentes para ejecutar la legislación estatal. Esa reiteración produce el mismo efecto que la cláusula general de competencias ejecutivas existente en los sistemas referidos. En segundo lugar, también contiene el propio artículo 149.1 excepciones a esa regla general. Las

793.

Reiteración en la CE de la separación entre legislación y la ejecución.

794.

Excepciones a la ejecución autonómica.

795.

Identificación de la cláusula general de ejecución autonómica de la legislación estatal.

más visibles son aquellas que resultan de la reserva al Estado, en determinados párrafos de dicho precepto, de materias enteras, atribuyéndole competencia plena, comprensiva de la función legislativa y la ejecutiva (por ejemplo, párrafos 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22, etc.). En otros supuestos, sin que medie la reserva plena referida, se retienen para el Estado competencias de ejecución que la Constitución justifica apelando el carácter suprarregional de la obra o servicio o su trascendencia para el interés general (en concreto, párrafos 20, 21, 22 y 23). La relación de competencias ejecutivas que retiene el Estado no se agota en los dos supuestos anteriores. En verdad, son tan frecuentes las conexiones e interferencias de unas materias y otras que es prácticamente imposible delimitarlas siempre con exactitud y, por tanto, es también difícil que las competencias de ejecución sobre las mismas se ostenten de manera verdaderamente monopolística. Pero este, sin embargo, es un fenómeno general y bien conocido en Derecho comparado, que se manifiesta siempre que se emplea la técnica del reparto de competencias por listas de materias.

Nada de ello empece, pues, a que podamos sentar que el régimen del reparto de competencias ejecutivas se apoya entre nosotros, como en los sistemas alemán y austríaco, en dos ideas básicas: 1.º una cláusula general que beneficia a las Comunidades Autónomas; 2.º reservas puntuales de competencias de ejecución a favor del Estado en los concretos casos que la Constitución establece.

Si se conviene en lo anterior, pueden derivarse también con facilidad de dicho esquema algunas consecuencias organizativas. En particular, las excepciones establecidas a la regla general de la ejecución autonómica de la legislación estatal tienen, como en los sistemas comparados citados, la siguiente significación: tales reservas no contienen solo reglas de reparto de competencias, sino también principios organizativos. En concreto: los supuestos en que es posible una desconcentración y expansión territorial de los servicios dependientes del Estado, es decir, que se pueden constituir ramas periféricas de la Administración estatal, cuando tales servicios se ocupan de materias cuya competencia ejecutiva aparece directamente reservada al Estado por el artículo 149.1. Empleando una terminología alemana que ya nos es conocida, solo en aquellas materias directamente designadas por la Constitución como de competencia ejecutiva del Estado, es posible el establecimiento de una Administración estatal directa con infraestructura propia; una Administración periférica, en fin, usando nuestra terminología tradicional.

796.
Reglas de organización resultantes de la cláusula general.

Puede profundizarse un punto más en el paralelismo entre nuestro sistema y otros europeos que estamos estableciendo. Si se confrontan los casos, antes referidos, en que la Constitución reserva al Estado directamente competencias de ejecución, que pueden permitir el desarrollo de estructuras administrativas periféricas, con las reservas del mismo tipo que contienen los artículos 102 y 87 de las Constituciones austríaca y alemana, respectivamente, podrá comprobarse que hay entre una y otras un paralelismo casi exacto. Las materias enunciadas son, en efecto, nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho al asilo; relaciones internacionales; defensa y fuerzas armadas; Administración de Justicia; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad; hacienda general y deuda del Estado; sanidad exterior, pesca marítima, marina mercante y abanderamiento de buques; ferrocarriles y transportes suprarregionales, etc. Usando, pues, rúbricas más o menos comprensivas, que permiten resumir más o menos la exposición, hay también en este punto una nueva coincidencia que prueba cómo los sistemas coinciden. La filosofía que subyace a las reservas es también la misma: es la idea de soberanía, la pervivencia del Estado como estructura unitaria frente a las peculiaridades suprarregionales o la proyección general de los servicios, lo que justifica que permanezcan en mano estatal y que, sin límites de ningún tipo, se organicen territorialmente como mejor convenga a la naturaleza del servicio, aunque ello quiebre la regla de la interdicción del desplazamiento territorial de servicios dependientes del poder central.

797.

La ejecución por el Estado con órganos propios.

F) Competencias propias y delegadas

Esta dicotomía de competencias existe en cualquier clase de organización, pero es particularmente relevante para la articulación de las relaciones entre Administraciones territoriales. En los sistemas centralizados sirvió, desde la Revolución Francesa, para ordenar las relaciones entre la Administración central y la local de modo que las entidades locales asumieran la doble posición jurídica consistente en ejercer competencias propias y, por otra parte, actuar como órganos delegados de la Administración estatal. En la regulación contemporánea de la Administración local la distinción aparece en el Decreto de la Asamblea constituyente francesa de 14 de diciembre de 1789, en el marco de la reorganización de la Administración local. La distinción se recibe también en la primera legislación de régimen local española —Instrucciones para el gobierno económico y político de las provincias de 1813 y 1823—. La Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 mantiene

798.

Distinción tradicional en la Administración local: origen y desarrollos.

la diferenciación entre asuntos propios o «privativos» o delegados, sometiéndolos a un régimen distinto que se perfilará mucho más a partir de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Subraya esta que en los supuestos de competencias delegadas la organización municipal queda prácticamente subordinada a la estatal, sometida a una posición jerarquizada. Decía el artículo 83 que «Los ayuntamientos, en todos los asuntos que según esta ley no les competan exclusivamente y que obren por delegación, se acomodarán a lo mandado por las leyes y disposiciones del Gobierno que a ellos se refieran». Estas categorías se mantendrán en la Ley Municipal de 2 de agosto de 1877 y en todas las siguientes.

La distinción entre competencias propias y delegadas, en el caso de las Comunidades Autónomas, ha sido acogida en el artículo 150.2 de la Constitución. Los dos párrafos del artículo 150 se refieren a operaciones de delegación. El primero habilita a las Cortes Generales para atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices, fijados por una ley estatal. Esta ley habrá de establecer también las modalidades de control sobre las normas legislativas que dicten las Comunidades Autónomas. El segundo párrafo se refiere a la posibilidad de que el Estado acuerde transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

Los dos párrafos del artículo 150 evidencian el régimen particular de estas competencias, que es notoriamente distinto del conferido constitucionalmente a las competencias estatutarias. Las competencias delegadas son de titularidad estatal, las estatutarias son propias de las Comunidades Autónomas. Aquellas tienen una definición extraestatutaria. Se delimitan mediante leyes orgánicas distintas y separadas de los Estatutos de Autonomía, que se dictan después de aprobados estos. El régimen que establecen las leyes de delegación para el ejercicio de las competencias es también distinto en cuanto que su revocación o modificación no depende de una reforma del Estatuto como en el caso de las competencias propias. Por otro lado, el Estado delegante puede establecer una vigilancia y control acentuado sobre el ejercicio de las competencias legislativas, que va más allá de los controles ordinarios que pueden ejercerse sobre las competencias propias o estatutarias. Las delegaciones y transferencias son operaciones necesariamente limitadas, porque afectan al principio general de la irrenunciabilidad de las competencias y suponen una

799.

*Artículo 150.2 CE:
delegaciones
en CCAA.*

800.

*Diferencias con las
competencias
estatutarias.*

modificación, dispuesta por el legislador estatal, sobre el reparto general de competencias decidido por la propia Constitución en el extenso listado de su artículo 149.

801.

Régimen de las competencias delegadas.

En punto al régimen de las delegaciones, la Constitución no ha ido más allá de los enunciados genéricos que contiene el artículo 150, que plantean bastantes problemas interpretativos. Ninguna otra norma ha establecido una regulación del régimen jurídico de las delegaciones del Estado en las Comunidades Autónomas, que pueda servirnos para exponer la disciplina jurídica de las mismas. Los principios generales son, no obstante, los mismos establecidos en relación con las delegaciones de competencias en las corporaciones locales. Respecto de estas delegaciones, la primera regulación postconstitucional se estableció en la Ley del Proceso Autonómico de 1983. Se refería a las delegaciones de competencias de las Comunidades Autónomas en las Diputaciones Provinciales. En el marco de estas operaciones delegativas, se destacaba que las Comunidades Autónomas podrán elaborar programas y dictar directrices sobre la gestión de los servicios, que serán de obligado cumplimiento por las Diputaciones, así como recabar información sobre la gestión del servicio, enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, de denegación de las informaciones o inobservancia de los requerimientos, la Comunidad Autónoma puede suspender o dejar sin efecto la delegación y ejecutar por sí misma la competencia.

802.

Dirección, información, supervisión.

Al margen de estas reglas, conforma el régimen jurídico de las delegaciones su carácter de operación facultativa, tanto para el delegante, que puede acordarla o no, como para el delegado, que puede o no aceptarla. En caso de aceptación, los actos se incorporan a la esfera de actuación propia de la entidad que la recibe, que ha de ejercerla bajo su responsabilidad; por tanto, la Administración delegante pierde toda posibilidad de ejercer esas mismas competencias delegadas mientras la delegación perdura. Las reglas de procedimiento que deben aplicarse a la adopción de las decisiones que corresponden a las competencias delegadas son las propias que disciplinan la actuación del delegado. En fin, el delegante debe prever, al adoptar un acto de delegación, una cobertura financiera suficiente para que el delegado pueda asumir las cargas que las nuevas responsabilidades conllevan.

803.

Carácter facultativo.

Es característico del régimen de las competencias delegadas su sometimiento a una vigilancia o supervisión reforzada sobre su ejercicio por parte del delegado.

Al margen de lo establecido en la Ley del Proceso Autonómico, la única regulación general de la delegación interadministrativa disponible es la que ha establecido la Ley reguladora de las bases del régimen local de 2 de abril de 1985 (artículos 27 y 37). Se acomoda en todo a los principios que acabamos de resumir: carácter facultativo de la delegación (tanto para el delegante como, en principio, para el delegado a cuya aceptación se somete salvo que una ley la imponga obligatoriamente, en cuyo caso debe ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de los medios económicos para desempeñarla); incorporación al acuerdo de delegación de su alcance, contenido, condiciones y medios para ejercerla; potestades suplementarias de dirección y control sobre los servicios delegados que incluyen la posibilidad de reclamar información, enviar comisionados, formular directrices y adoptar medidas de revocación o modificación en caso de incumplimiento. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación o normativa de la entidad delegante.

Las delegaciones que tienen lugar dentro de una misma Administración Pública son un fenómeno que no nos interesa ahora y cuyo régimen ha sido codificado en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

G) Competencias de supervisión o vigilancia

a) *Supervisión general*

Como hemos señalado más atrás, siempre que las competencias están repartidas entre instancias territoriales de modo que le corresponde el poder de ejecución de las normas a una entidad distinta de la que las ha dictado, se reserva a esta un poder de supervisión o vigilancia sobre el desarrollo de la tarea ejecutiva. En el federalismo alemán se denomina esta atribución competencia o poder de vigilancia (*Bundesaufsicht*), que tiene una diferente intensidad dependiendo de que se ejerza sobre competencias ejecutivas que son propias, estatutarias en nuestro caso, de la entidad que las ejerce, o que se trate de poderes delegados.

La distinción está hecha con más claridad que en ninguna otra Constitución en la Ley Fundamental de Bonn. En los artículos 84 y 85 se establecen los poderes que se reserva la Federación en los casos dichos: cuando los *Länder* ejecutan la legislación federal como asunto propio (*Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Ange-*

804.

El régimen de las delegaciones en la LRBRL de 1985.

805.

Diferente intensidad de la vigilancia.

legenheit) y cuando ejecutan las leyes federales por delegaciones de la Federación (*Führen die Länder die Bundesgesetze mit Auftrage des Bundes aus*). La amplitud de los poderes de dirección y vigilancia, como decimos, difieren en uno y otro caso.

806.

Ejecución de leyes de la Federación como competencia propia.

Cuando las competencias ejecutivas son propias de los *Länder* se le reconoce al *Bund* el derecho a ejercer vigilancia para que aquellos ejecuten las leyes conforme al derecho vigente, a cuyo efecto puede enviar comisionados ante las autoridades de los *Länder* (con su consentimiento y, si no lo otorgan, con autorización del *Bundesrat*). Si se observan deficiencias en el cumplimiento de las leyes federales el *Bundesrat* decide, a solicitud del Gobierno federal o del propio *Land* afectado, si ha habido violación del derecho. La decisión que se adopte es impugnabile ante el Tribunal Constitucional Federal, pero si hay una declaración de violación queda abierto el camino a la aplicación de la coacción federal, que luego estudiaremos. Además de estas medidas es posible que el Gobierno federal, cuando la ley lo prevea, pueda dictar instrucciones específicas en casos especiales, instrucciones que se dirigen a las autoridades supremas de los *Länder*, y también que, con autorización del Consejo Federal, puede dictar disposiciones generales.

807.

Ejecución por delegación.

En el caso de las competencias ejercidas por delegación de la Federación, el control y la vigilancia de esta se intensifican. El poder de dictar disposiciones administrativas generales (*Verwaltungsvorschriften*) se amplía y, sobre todo, se hace general e incondicionado el poder de dirigir instrucciones u órdenes ejecutivas (*Weisung*) a las autoridades de los *Länder*. Y, en fin, la función estricta de vigilancia (*Bundesaufsicht*) no se limita a la comprobación, como en el caso anterior, de si ha habido o no vulneraciones del derecho vigente, sino que se extiende también a cuestiones de oportunidad, a la conveniencia de la ejecución. Todo lo anterior como manifestaciones principales de la supervisión federal y sin perjuicio de otras actuaciones como la adopción de disposiciones generales, la designación por la Federación de los responsables de algunas entidades intermedias, etc.

808.

Previsión de la ampliación del control en el artículo 150.2 CE.

En la Constitución española no hay ninguna mención expresa a los poderes de supervisión o vigilancia generales, salvo lo que dice el artículo 150.2 cuando se refiere a las competencias delegadas. Se prevé que la ley correspondiente debe establecer «las formas de control que se reserve el Estado», tipos de control que pueden consistir [la misma Constitución lo dice indirectamente en el artículo 153.b)] en la habilitación en favor del Gobierno de algunos poderes de supervisión. Estos controles pueden instrumentarse en la práctica de forma idé-

tica a la que hemos visto desarrollada en los sistemas federales: puede existir una vigilancia continua sobre el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de sus obligaciones; es factible que se condicione el ejercicio de las competencias ejecutivas delegadas al seguimiento o cumplimiento de las directivas e instrucciones que el Gobierno establezca; es, asimismo, obvio, que la delegación ejecutiva puede excluir todo poder reglamentario para reservarlo íntegramente al Gobierno; también que las directivas pueden hacer valoraciones de mera oportunidad; o que el Estado pueda hacer las reservas de revocación o las revocaciones efectivas que convengan para los casos de incumplimiento, y, en fin, que se pueden articular procedimientos para que el Estado tenga alguna participación en las decisiones correspondientes a la organización de los servicios.

Los poderes de supervisión y control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, especialmente en las hipótesis en las que ejercen funciones administrativas, propias o delegadas, para la ejecución de la legislación estatal, se han impuesto en nuestra práctica sin serias objeciones. La jurisprudencia constitucional que ha examinado los textos correspondientes ha partido siempre de la premisa de que las potestades de control del Estado no pueden ser genéricas, ni proyectarse de modo indeterminado sobre toda su actividad porque ello sería contrario a la concepción constitucional de la autonomía. Esta regla la aplicó la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, especialmente a las relaciones entre la Administración estatal y la local, y luego la ha repetido aplicándolas a todas las situaciones de autonomía y muy especialmente a las relaciones de control que pueden establecerse sobre las Comunidades Autónomas (SSTC 6/1982, 63/1986 y 86/1989). En este marco, no existen impedimentos esenciales para la implantación de fórmulas de supervisión y control cuando sean imprescindibles para conseguir los objetivos propuestos por la legislación estatal que las implanta (SSTC 63/1986, 227/1988, 18/1996, etc.). Se acepta, sin duda que las leyes impongan a las Comunidades Autónomas deberes de información o que puedan establecerse condicionadamente exigencias y controles de índole ejecutivo a la ejecución autonómica. El hecho de que el artículo 153.3 no aluda a esta clase de controles no es óbice para que la legislación estatal pueda establecerlos en los casos indicados (STC 63/1986).

Al margen de las facultades de supervisión y control reconocidas específicamente en los Estatutos o en leyes sectoriales estatales, la jurisprudencia constitucional también ha ratificado las facultades de supervisión que corresponden al Estado cuando la ejecución de su

809.
*Medios de
vigilancia.*

810.
*Reconocimiento en
la jurisprudencia.*

811.
Fundamentos
constitucionales.

legislación está atribuida a las Comunidades Autónomas. La cuestión se planteó muy pronto en algunas Sentencias de los años ochenta (SSTC 6 y 44/1982, 32 y 42/1983), pero fue la Sentencia 76/1983 (asunto LOAPA) la que la abordó con más detenimiento. Afirma la Sentencia que «es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponde al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas solo la mera ejecución, quedaría desvirtuada... si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución y aplicación del bloque normativo. Incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en la función de vigilancia que la federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros». Todo ello no impide para reconocer que dichas funciones tienen el límite de no poder dejar a las Comunidades Autónomas «en una posición de dependencia jerárquica», que no sería compatible con el principio de autonomía. El respaldo del Tribunal Constitucional al reconocimiento general de tales potestades estatales, determinó su mantenimiento explícito en el artículo 3 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983: «El Gobierno velará por la observancia de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas».

b) *Supervisión específica: la alta inspección*

812.
Control incardinado
en la función de
vigilancia.

En algunos casos han sido los propios Estatutos de Autonomía u otras leyes los que acogieron supuestos especiales de funciones de vigilancia que atribuían al Estado en algunos sectores concretos como la sanidad, educación, legislación laboral y seguridad social; estas potestades de supervisión se englobaron en el concepto de «alta inspección». La jurisprudencia constitucional la ha considerado «un procedimiento lícito de control» (STC 6/1982), incardinable en la función de vigilancia, que no implica el ejercicio de poderes genéricos de supervisión y dirección por parte del Estado. No incluye tampoco, de ordinario, el ejercicio de competencias de inspección y control directo (SSTC 54/1990 y 194/1994).

En concreto, las dos competencias en las que la competencia de alta inspección aparece especialmente regulada son la educación y los servicios sanitarios (en la Ley del concierto económico con el País Vasco se atribuye al Estado también una competencia de verificación con el nom-

bre de alta inspección). La primera llegó a estar regulada por un Real Decreto de 6 de marzo de 1981, que definía la alta inspección como una competencia orientada a garantizar «el cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollen el artículo 27 de la Constitución. Singularmente, los servicios correspondientes del Ministerio de Educación y Ciencia inspeccionarán el cumplimiento de las condiciones que el Estado establezca para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como la aplicación en las Comunidades Autónomas de la ordenación general del sistema educativo y de las enseñanzas mínimas cuya fijación corresponde al Estado». Con estos objetivos generales, el Real Decreto desglosa las «actividades propias de alta inspección», todas ellas concretadas en «comprobar», «verificar» o «velar» por la observancia de las normas estatales, permitiéndose a estos efectos «recabar la información» necesaria (artículos 3.º y 5.º). La alta inspección se ejerce por funcionarios permanentemente adscritos a esta tarea o por funcionarios comisionados.

En relación con este Real Decreto promovieron conflicto de competencia las Comunidades Autónomas catalana y vasca; lo resolvió la Sentencia de 22 de febrero de 1982 íntegramente a favor de la competencia del Estado, sin más que precisar que las medidas de ejecución forzosa previstas en el mismo deberían ser acometidas por el órgano constitucionalmente competente (el Gobierno según el artículo 155 CE), siendo la función del ministro de Educación la de verificar los incumplimientos y elevar las propuestas pertinentes.

Por lo que concierne a la alta inspección en materia de sanidad, la Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986 incluyó una amplia regulación del contenido de las actividades de la alta inspección, en su artículo 43. La Ley de 28 de mayo de 2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, la modificó sustituyéndola por otra establecida ahora en sus artículos 76 y siguientes, preceptos que vuelven a determinar el contenido de las funciones que corresponden a la alta inspección y el modo de llevarlo a cabo. Respecto de esto último destaca el Plan Anual de Inspección Sanitaria, la Memoria Anual que tiene que elaborar la alta inspección del Sistema Nacional de Salud, y la previsión de mecanismos de coordinación y cooperación con los servicios de inspección de las Comunidades Autónomas para todo lo que se refiera a actuaciones dirigidas a impedir o perseguir todas las formas de fraude, abuso, corrupción o desviación de las prestaciones o servicios sanitarios con cargo al sector público.

813.

La alta inspección en materia de educación: contenido.

814.

En materia de sanidad.

815.
Instrumento de
verificación o
fiscalización.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha aceptado con normalidad estas funciones de alta inspección, configurándolas como de vigilancia especial, sin especiales observaciones. Ha establecido, con carácter general, que «La alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización, que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación a las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlas convirtiendo dicha alta inspección en un mecanismo de control» (STC 42/1983, también STC 42/1985, que desarrollan principios que ya estaban establecidos en la Sentencia 6/1982).

Ulteriormente, el Tribunal Constitucional ha recogido y ratificado la definición de la función de alta inspección que llevó a cabo la Ley 14/1986, General de Sanidad, que la describe como «función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad». Acepta esta definición pero insistiendo en que la función «no comprende el ejercicio de competencias de inspección y control directo sobre la distribución y dispensación de medicamentos, sustituyendo la competencia ejecutiva directa de la Comunidad Autónoma». En el mismo sentido STC 194/1994.

Los nuevos Estatutos catalán de 2006 y andaluz de 2007 han evitado utilizar la categoría «alta inspección», con la profusión en que aparecía en los textos anteriores, lo que no quiere decir que las mismas facultades de supervisión no le sigan correspondiendo al Estado exactamente en las mismas materias, ya que su justificación está en la Constitución y no en los Estatutos de Autonomía, que cuando regulan la «alta inspección» solo estaban haciendo la especificación de un régimen de reparto de competencias en materias concretas que derivaba directamente de la Constitución.

H) Competencias de coacción

Los poderes de vigilancia que antes hemos visto generalizados en los sistemas federales tienen también en todos ellos un complemento: el uso de la coacción federal (*Bundeszwang*, *Bundesexecution*) en los casos de incumplimiento de las obligaciones que la Constitución o las leyes federales imponen a los Estados miembros. Primero, por tanto, en el orden de las actuaciones, se obtiene información, se percibe, se

impugna, se ordena la corrección de las desviaciones en la medida en que los poderes generales de vigilancia lo permitan. Llegado el caso, y ante la ineficacia de las medidas anteriores, se aplica la coacción federal. En la Ley Fundamental de Bonn la oportunidad de su uso está recogida en el artículo 37 en los siguientes términos: «1) Si un *Land* no cumplierse las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación, el Gobierno Federal, con la aprobación del Consejo Federal, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Estado al cumplimiento de dichas obligaciones por la vía coercitiva federal. 2. Para la ejecución de las medidas coercitivas federales, el Gobierno Federal o sus representantes tienen el derecho a impartir instrucciones a todos los Estados o a las autoridades de los mismos».

En definitiva, los incumplimientos de las obligaciones constitucionales o legales abren finalmente el camino al empleo de la coacción. El precepto transcrito es, sin duda, un precepto de crisis que en la práctica de los federalismos suele dormir un sueño pacífico en el texto de la Constitución. Pero no se piense que su empleo no tiene más cauce que la fuerza. Esta, por el contrario, se instrumenta a través de la *Bundesintervention*.

El artículo 155 de la Constitución, tomando como modelo indiscutible la regulación alemana, ha establecido una regulación del mismo tipo de actuaciones. Dice el precepto que «si una Comunidad Autónoma no cumplierse las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». El párrafo segundo del precepto citado añade que «Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

Durante los veinticinco primeros años de vida de la Constitución, las prescripciones reproducidas han sido una cláusula constitucional durmiente en cuanto que no se ha empleado nunca ni tampoco se han suscitado ocasiones en las que se concibiera su aplicación. De aquí también que la doctrina se ocupara poco del análisis del precepto. Pero la preocupación por el alcance y significación jurídica del artículo 155 creció a raíz de las propuestas de estatuto político para

816.

Aplicación de esta institución en la Ley Fundamental de Bonn.

817.

Precepto de crisis.

818.

Artículo 155 CE.

819.

Cláusula constitucional durmiente.

Euskadi que formuló el Lendakari Ibarretxe el 25 de octubre de 2003 y que dieron lugar a que, durante los meses finales de 2003 y los primeros de 2004, se planteara la posibilidad de utilizar la coacción estatal para evitar una actitud del Gobierno vasco que muchos consideraban contraria a la Constitución porque suponía reformarla indirectamente, tanto por el procedimiento seguido para el planteamiento del Estatuto como por su contenido.

Muchos analistas exageraron respecto de las posibilidades que ofrece el artículo 155 para la intervención del Estado a efectos de eliminar las situaciones de desobediencia o de incumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a las Comunidades Autónomas. Merecerá la pena insistir un poco en recordar el origen y las características de esta institución. Ya hemos dicho que el artículo 155 de nuestra Constitución procede en línea directa de lo que establece el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn. Esta circunstancia es manifiesta en los debates parlamentarios, ya que en una concreta intervención de J. P. PÉREZ LLORCA se dice expresamente que «el precepto que nos ocupa es traducción casi literal de un precepto de la Constitución de la República Federal alemana; por tanto —decía el diputado— una cautela mínima de tipo federal...» (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*. Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. II, págs. 1682-1683). El precepto que se cita es el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn que, a su vez, en la República Federal alemana, está inspirado en insignes precedentes de las Constituciones federales anteriores, que ya establecían cláusulas semejantes. En realidad ya en los artículos 19 y 31 del Acta final de Viena, se reconocían poderes de ejecución federal contra los Estados miembros incumplidores de sus obligaciones federales; correspondía a la Asamblea General la adopción de las medidas correspondientes para asegurar el cumplimiento de los acuerdos fundacionales. El artículo 19 de la Constitución Imperial de 1871 también reconocía la misma competencia al *Bundesrat* para acordar la ejecución en el supuesto de incumplimiento de obligaciones, coacción que llevaba a cabo el *Kaiser* adoptando las medidas necesarias que podían incluir incluso la sustitución parcial y temporal en el ejercicio de las funciones propias del *Land* incumplidor. La Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919 incluyó en su artículo 48 esta misma competencia de coacción o ejecución en su párrafo primero, pero situando al lado del mismo una segunda cláusula, recogida en el párrafo dos, que reconoce los poderes dictatoriales del presidente, la cláusula de plenos poderes o *diktatur kompetenz* que autoriza al presidente en supuestos de perturbación y amenaza al orden y a la seguridad pública a ejercer poderes de restablecimiento, que pue-

820.

Utilización como
modelo del artículo
37 LF Bonn.

821.

Precedentes
anteriores:
Constituciones de
1871 y 1919.

822.

El artículo 48 de la
Constitución
de Weimar.

den incluir la sustitución o secuestro de las atribuciones que corresponden al *Land* incumplidor. Decían los dos preceptos claves del artículo 48 de la Constitución de 1919 lo siguiente:

«1. Cuando un *Land* no cumpla los deberes que le imponen la Constitución o las Leyes del *Reich*, el presidente de este podrá obligarle a ello con ayuda de la fuerza armada.

2. Cuando en el *Reich* alemán se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos, el presidente del *Reich* puede adoptar las medidas adecuadas para el restablecimiento de dicha seguridad y orden públicos, incluso con la ayuda de la fuerza armada en caso necesario. A tal efecto puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 124 y 153».

Los tres párrafos siguientes del mismo artículo advertían de la necesidad de que el Presidente del *Reich* diera conocimiento inmediato al *Reichstag* y también a que los gobiernos de los *Länder* pudieran aplicar provisionalmente en su territorio medidas de coacción cuando la urgencia lo requiriese. El precepto terminaba remitiéndose a una Ley del *Reich* para que desarrollara lo establecido en el mencionado precepto constitucional.

La cuestión más debatida en la época inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución de Weimar, planteada por la doctrina, fue la de considerar si la ejecución federal es siempre una decisión de carácter ejecutivo, alternativo a la ejecución judicial, o, por el contrario, es una medida que debe ser aplicada en un contexto jurídico, y siempre debe suponer un proceso de ejecución de una decisión judicial que haya apreciado la existencia del incumplimiento que justifica el uso de la coacción. Las opiniones más destacadas sobre este problema fueron las que expresaron sucesivamente TRIEPEL (*Streitigkeiten zwischen Reich und Länder*, 1923, págs. 62 y sig.) y más tarde G. ANSCHÜTZ (*Die Verfassung des Deutschen Reiches. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 4.ª ed., págs. 128 y sig.). El primero sostenía que el presidente no podía ordenar la ejecución a no ser que hubiera una decisión del Tribunal Constitucional o de otro tribunal que hubiera declarado la existencia del presupuesto para que tal poder excepcional pudiera usarse, es decir, que existiera un incumplimiento. El segundo defendió por el contrario que el presidente podía actuar contra un *Land* infractor sin necesidad del concurso previo de una decisión judicial. En esta polémica se interfirió también un célebre ensayo de H. KELSEN (*Die Bundesexecution*, publicado en el Homenaje a F. Fleiner). KELSEN subrayaba en este estudio que la ejecución federal es un

823.

El debate sobre la necesaria apreciación judicial previa del incumplimiento.

824.

El incumplimiento de un deber jurídico como presupuesto.

problema jurídico y que su presupuesto es el incumplimiento de un deber jurídico. No considerarlo así y habilitar el ejercicio de la coacción al margen de una declaración judicial en la que previamente se haya establecido la existencia del incumplimiento, equivale, como explica KELSEN, prácticamente a equiparar el uso de la coacción con los poderes de guerra. Se trataría en tal caso de una técnica primitiva de crisis como es la guerra, cuando no hay soluciones jurídicas alternativas que aplicar. Basándose en sus argumentos, KELSEN se congratulaba en su estudio que en la Constitución austríaca, en la que tanto había intervenido personalmente, no existía una cláusula tan amplia como en la Constitución de Weimar, de modo que la ejecución federal debía ser entendida necesariamente como una medida de ejecución de una declaración de incumplimiento hecha previamente por el Tribunal Constitucional u otro órgano judicial.

825.

Primeras aplicaciones del artículo 48.1 C. de Weimar.

En la experiencia constitucional alemana el artículo 48.1 de la Constitución de Weimar se había aplicado en los años veinte en diferentes ocasiones. Ejemplos de ello son las Ordenanzas de 22 de marzo de 1920 sobre Turingia, que permitió la designación de un comisario del *Reich* con facultades para sustituir a miembros del Gobierno y autoridades del *Land*, la Ordenanza de 10 de abril de 1920 relativa a Sajonia en la que igualmente se designó un comisario con facultades similares, y otra Ordenanza de octubre de 1923, contra Sajonia, con una fuerza sustitutiva semejante. Pero el momento decisivo en la aplicación de la coacción federal, el más grave y recordado históricamente, es el que se produjo en el verano de 1932. Argumentando sobre la dificultad del Parlamento prusiano para nombrar un nuevo gobierno tras las elecciones de abril de aquel año, el canciller Von Papen obtuvo, el 20 de julio, del presidente del *Reich*, Hindenburg, una Ordenanza que utilizaba los artículos 48.1.º y 48.2.º de la Constitución, mediante la cual se nombraba al propio Papen comisario del *Reich* en Prusia, destituyendo al presidente del Gobierno prusiano Braun y a todo su Gobierno. Era la aplicación de un supuesto de *secuestration* de las facultades del Gobierno regional. Papen proclamó enseguida el estado de emergencia en Berlín y en la provincia de Brandenburgo y asumieron las competencias de orden público directamente las autoridades federales. Uno de los quebrantos que había producido la Ordenanza de Hindenburg afectaba al principio de lealtad federal, ya que entre otras cosas se invocaba que no existía ninguna situación de hecho, de incumplimiento de Prusia que hubiera justificado la utilización de los poderes de excepción. El problema de la posible infracción del artículo 48 fue planteado ante el *Staatsgerichtshof*, que terminaría produciendo una Sentencia discutida y de una trascendencia política

826.

La Ordenanza de Hindenburg de 1932.

827.

La Sentencia del Staatsgerichtshof de 25 de octubre de 1932.

descomunal. La Sentencia de 25 de octubre de 1932, que muchos han considerado como una «ruptura de la Constitución», analiza sucesivamente si la Ordenanza se justifica en lo establecido en el párrafo primero o en el segundo del artículo 48. Descarta la resolución del Tribunal Constitucional Federal que se estuviera en un supuesto del apartado uno del artículo 48, porque no era un caso de *Reichexecution*, ya que esta, que dicho párrafo contempla, solo puede utilizarse para obligar a un *Land* «al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y de las leyes del *Reich*», y no parecía que en el caso se hubiera producido ninguna vulneración de esta clase de obligaciones. Sin embargo, el segundo comprende los poderes dictatoriales del presidente (*dictatur kompetenz*), que no requieren ninguna clase de incumplimiento para poder ser activados. Basta con que exista una posibilidad de perturbación y amenaza al orden y a la seguridad pública, requisito que fue apreciado con enorme amplitud y discrecionalidad por el Presidente Hindenburg, animado por las fuerzas políticas emergentes, en la Alemania de aquellos tiempos, en la que apuntaba un crecimiento extraordinario el partido nazi.

Estas experiencias históricas pesaron, sin ninguna duda, en la nueva regulación de la coacción federal en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn. Se conciben estos poderes de modo bastante más limitado y siempre vinculados al incumplimiento de obligaciones federales por parte de un *Land*, no cualquiera otra clase de obligaciones. El incumplimiento puede ser de cualquier clase, por acción o por omisión. La actuación de ejecución también depende de una decisión inicial del Gobierno Federal que puede moverse dentro de límites bastante discrecionales, lo cual no excluye que tenga que determinar claramente cuáles son los términos del incumplimiento que se imputa, cuáles son las medidas que se exigen para restablecer la legalidad infringida y, desde luego, es preciso obtener el consentimiento del *Bundesrat*. Las medidas que el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn están enmarcadas en un contexto en el que es necesario respetar el principio de proporcionalidad. Pero en este marco las medidas pueden consistir en la ejecución sustitutoria de la actividad del *Land*, tanto de carácter legislativo como ejecutivo, la adopción de medidas consistentes en el secuestro del poder interno del *Land* usando un comisario federal, el establecimiento de medidas coactivas de carácter financiero, la intervención de la policía federal, etc.

En nuestro Derecho histórico existe un antecedente de esta clase de intervenciones constituido por los sucesos de Cataluña del año 1934. El presidente Companys declaró el 6 de octubre de 1934 el «Estado

828.

Innecesariedad de incumplimiento para usar la dictatur kompetenz.

829.

Poderes vinculados al incumplimiento de obligaciones federales, en la regulación vigente.

830.

Contenido de las medidas.

831.

La suspensión del
régimen
autonómico catalán
en 1934.

Catalán de la República Federal Española». Esta declaración dio lugar a la aprobación inmediata de una Ley de 2 de enero de 1934 que suspendió el régimen autonómico catalán asumiendo las funciones que correspondían al presidente y al Consejo Ejecutivo de la Generalitat un Gobernador general. Se inició además enseguida el proceso de revocación de todas las transferencias que habían sido efectuadas hasta entonces. La Ley fue impugnada ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, lo que dio lugar a un proceso que terminó con la Sentencia de 5 de marzo de 1936. La declaración respecto de la Ley de 1935 fue de inconstitucionalidad, puesto que fundaba en que no existía en nuestra Constitución ninguna clase de precepto que permitiera la suspensión sine die del régimen de autonomía de una región. En efecto, no existió en la Constitución de 1931 ningún precepto paragonable con el artículo 155 de la Constitución de 1978, que como ya se ha dicho no procede, como tantas otras soluciones constitucionales, en materia de organización territorial, de la Constitución de 1931, sino del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn. Desde luego, existen algunas diferencias en el tratamiento que se da a la coacción o ejecución estatal en una y otra Constitución, entre las cuales las que ya hemos destacado en el texto sobre la diferente significación que puede tener la intervención del Senado, en su caso, y la del *Bundesrat* que es verdaderamente la Cámara de representación territorial en el supuesto alemán.

En general, buena parte de los primeros estudios sobre la Constitución, que no analizaron el artículo 155 con demasiada profundidad, ni miraron tampoco con detenimiento el precedente del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, interpretaron la coacción estatal contemplada en el artículo 155 de la Constitución como una previsión en la cual el Gobierno del Estado asume plenos poderes como una especie de dictadura constitucional, una *general clause* al estilo del viejo artículo 48.2 de la Constitución de Weimar. Sin embargo, esa interpretación es exagerada. Realmente ni es posible entender que el artículo 155 permite la intervención del Gobierno ante cualquier clase de incumplimiento, ni la discrecionalidad, que dicho precepto reconoce sin duda, puede entenderse de un modo que obstaculice la aplicación de las garantías precisas para evitar las extralimitaciones, ni las garantías de procedimiento y de contenido a que debe atenerse la adopción de las medidas pueden tampoco volatilizarse. Por lo pronto, la coacción estatal a que se refiere el artículo 155 es una ejecución que solo puede entenderse cuando hay una constatación judicial del incumplimiento de los deberes en que ha incurrido la Comunidad Autónoma a la que vaya a aplicarse. Dicha constatación debe referirse al incumplimiento

832.

Condiciones para la
utilización de las
potestades del
artículo 155 CE.

833.

Constatación
judicial del
incumplimiento.

por parte de la Comunidad Autónoma de obligaciones impuestas en el ordenamiento jurídico, no se puede tratar de discrepancias de tipo político o ético o de concepciones que no tengan un reflejo jurídico específico. No vale tampoco con una propuesta de incumplimiento, sino que es exigible que la infracción sea efectiva, de la Constitución o de las leyes, como dice el precepto a que nos estamos refiriendo (el concepto leyes, como ha subrayado VIRGALA FORURIA, debe entenderse en el sentido más amplio posible, porque ha de comprender tanto las leyes del Estado como eventualmente el incumplimiento de las normas de la Comunidad Autónoma, y desde luego las normas comunitarias y los tratados internacionales; incluso puede pretenderse la inclusión en el concepto de incumplimiento de normas de carácter reglamentario cuando se han limitado estas a desarrollar o concretar regulaciones establecidas en leyes, que complementan). El incumplimiento tiene que ser de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma, no de órganos inferiores, ya que los órganos inferiores pueden ser corregidos internamente por las propias instituciones superiores del Gobierno autonómico. El incumplimiento, en fin, ha de ser grave. Cuando dice nuestra Constitución que también procede el uso de la coacción cuando la actuación de la Comunidad Autónoma es contraria al interés general de España, no puede entenderse la remisión de otro modo que referida al incumplimiento de las obligaciones constitucionales.

Es digno de ser anotado, después de cuanto va dicho, que la primera vez que se ha hecho por el legislador una regulación aplicativa y sistematizada del artículo 155 haya sido para afrontar la crisis económica y sobreponer el poder del Estado a posibles incumplimientos de los planes de estabilidad presupuestaria. En concreto, mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Su artículo 26 apela al artículo 155 CE para el caso de que una Comunidad Autónoma no apruebe o incumpla los planes económico-financieros o de reequilibrio, a efectos de asegurar una estabilidad y sostenibilidad. Si se diera tal situación negativa, el Gobierno puede designar una comisión de expertos que presentará una propuesta de medidas. Si finalmente, la Comunidad Autónoma no cumple estas propuestas o no admite otra clase de acuerdos que la ley impone para reorientar su restauración, invoca la ley al artículo 155 CE para que el Gobierno pueda imponer las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución.

I) Competencias de intervención

834.

Regulación separada de la Bundesintervention en la Ley F. de Bonn.

Distinta de la coacción es la intervención. En el federalismo alemán, a la *Bundesintervention* se refieren los artículos 87 a.4 y 91.2 de la Ley Fundamental de Bonn. Estas medidas de intervención no están, sin embargo, previstas en el citado texto constitucional ni, de ordinario, en otras Constituciones, como una actuación conducente a hacer acatar el derecho federal de las autoridades de los Estados, sino como medidas de protección del orden, la libertad o la democracia, sobre todo cuando los Estados no pueden conseguirlo con sus propios medios. Pero tampoco es anormal que esa protección del orden se haga precisa por el incumplimiento por los Estados del derecho federal.

835.

Protección del orden, la libertad o la democracia.

En nuestra Constitución no hay una regulación directa de la intervención estatal semejante a la mencionada. Sin embargo, en términos muy similares a los previstos en este último texto constitucional, se contempla la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a la que aludían expresamente algunos Estatutos de Autonomía en su redacción original. Esta intervención está prevista para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cumplan «las funciones que directamente les encomienda la Constitución». Estas funciones son, según el artículo 104 de la Constitución, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. Los motivos de la intervención no son, pues, el incumplimiento de las Comunidades Autónomas de la Constitución o las leyes, sino los mismos de alteración de la convivencia que hemos visto que también en Derecho comparado justifican la intervención del poder central. Queda así de manifiesto que coacción estatal, ex artículo 155, e intervención son instituciones distintas que tienen un régimen diferente. La coacción se aplica a los incumplimientos de la Constitución o las leyes cometidos por los órganos de las Comunidades Autónomas. La intervención se dirige a la protección de los derechos y libertades y a garantizar la seguridad ciudadana.

836.

Falta una regulación directa en la CE.

837.

Artículo 104 CE.

J) Competencias de sustitución

Las funciones de vigilancia (especialmente cuando se ejercitan sobre potestades delegadas) y las de coacción pueden implicar, si la situación de incumplimiento de la legislación por parte de la Comunidad Autónoma es manifiesta y no existen otras alternativas, la adopción de medidas que impliquen la sustitución misma de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma para que la ejecución sea

838.

Sustitución por incumplimiento.

subsidiariamente llevada a cabo por otro órgano, normalmente de la propia Administración estatal.

El problema de la compatibilidad con la Constitución de las competencias de sustitución, que siempre implican una alteración del régimen de competencias ordinario establecido en la Constitución y los Estatutos, se ha planteado con especial viveza en relación con el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario. Según se estudiará con detenimiento más adelante, la obligación de trasponer, ejecutar o cumplir las normas, planes o decisiones comunitarias, es siempre responsabilidad del Estado porque es el único sujeto miembro de la Unión Europea al que puede imputarse el incumplimiento de obligaciones. Sin embargo, en el plano interno las funciones aplicativas del Derecho comunitario se reparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas según cuál sea la entidad competente por razón de la materia de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en los Estatutos. Por tanto, el Estado tiene que dejar a las Comunidades Autónomas libertad para la ejecución del Derecho comunitario pero, al mismo tiempo, es el único responsable de los incumplimientos en que incurran. Las declaraciones de incumplimiento pueden dar lugar a condenas del Tribunal de Justicia europeo, siempre dirigidas contra el Estado.

La cuestión de si los Estados pueden sustituir a los entes territoriales competentes, para evitar incumplimientos, ha sido, por tanto, suscitada en todos los Estados federales y regionales europeos. La primera respuesta explícita la incorporó la Constitución austríaca tras la reforma de 1992, que estableció en el artículo 16.4 una cláusula sustitutoria que permite la sustitución de los *Länder* por el *Bund* para asegurar el cumplimiento de los tratados internacionales. Mucho más tarde, las reformas constitucionales italiana del año 2003 y alemana de 2006 han adoptado medidas con la misma orientación, es decir, conducentes a evitar o reparar las responsabilidades en que incurre la Federación o el Estado en el caso de incumplimiento, por los Estados miembros o las Regiones, de las normas establecidas en el Derecho comunitario. En Italia se ha aceptado la posibilidad de seguir, previo requerimiento a la Región incumplidora, un procedimiento de sustitución de su competencia, que asumiría el Estado para evitar el incumplimiento, en términos semejantes a lo previsto en el artículo 16.4 de la Constitución austríaca. En Alemania, sin embargo, la reforma se ha inclinado hacia la regulación del reparto de las consecuencias económicas y financieras derivadas de los incumplimientos y sanciones que pueda imponer la Unión Europea. Ello al margen de la posibilidad de

839.

¿Compatibilidad con la titularidad de las competencias?

840.

El caso de la ejecución del Derecho Comunitario.

841.

Previsiones constitucionales de sustitución en caso de incumplimiento del Derecho comunitario: Austria, Alemania, Italia.

utilizar las competencias de coacción en el sentido que hemos estudiado en un apartado anterior.

842.

Sustitución normativa: leyes con vocación supletoria.

En España no existe ninguna previsión constitucional expresa al margen de las aplicaciones posibles del artículo 155 CE (excesivamente complejas y severas para el caso). El Tribunal Constitucional ha aceptado, en algunas ocasiones, una especie de sustitución de carácter exclusivamente normativo consistente en que el Estado pueda dictar normas que contengan regulaciones que excedan de sus competencias, con la sola función de cumplir un efecto sustitutivo de las omisiones en que pueden incurrir las Comunidades Autónomas en supuestos de incumplimiento del Derecho comunitario (SSTC 79/1992, 149/1993, 213/1994).

K) Competencias subordinadas

Cuando hemos tratado de los instrumentos normativos a los que la Constitución encomienda el reparto o la delimitación de competencias de las Comunidades Autónomas, hemos comprobado que tales funciones se asignan en ocasiones a la ley. La intervención de las leyes, orgánicas u ordinarias, en la concreción de las competencias autonómicas se debe también a que, con gran frecuencia, los propios textos de los Estatutos de Autonomía enuncian materias o asuntos de competencia autonómica remitiéndose inmediatamente a la legislación estatal para que determine su alcance efectivo. Este tipo de remisiones equivale a subordinar el contenido real de la competencia autonómica no a lo que establezca el Estatuto, que es la norma, rígida y estable, encargada de cumplir esencialmente tal función, sino a leyes ordinarias flexibles y cambiantes. Esta técnica remisoria subordina continuamente el ejercicio de las competencias autonómicas a las decisiones del legislador estatal.

843.

Sometimiento del contenido de la competencia a leyes ordinarias.

Estos efectos de las famosas cláusulas «sin perjuicio» establecidas en los primeros Estatutos se han mantenido plenamente en las reformas estatutarias acontecidas desde 2006. Aunque se ha tratado en ellas de evitar el uso de aquella expresión concreta, se encuentran otras de semejante significación que enmarcan la competencia autonómica en lo que establezca, en cada momento, la legislación estatal, aceptando el Estatuto una subordinación o rebaja de las garantías que su rigidez como norma presta a la estabilidad de las competencias (en el Estatuto catalán de 2006, estas cláusulas, por ejemplo, en los artículos 120.1, 125.4, 128.1, 144.2, 162.2, 180, 181, etc.).

L) Competencias subrogatorias

El artículo 109 del Estatuto catalán de 2006 ha sido el primero en recoger una cláusula que denomina expresamente «subrogatoria». Consiste en prescribir que la Generalidad ejerce todas las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Cataluña. La subrogación consiste pues en que la Comunidad Autónoma asume para sí competencias, actuales o futuras, atribuidas a otros órganos constitucionales del Estado en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

844.
*Consagración
normativa en los
Estatutos.*

Este tipo de previsiones estaba ya en los Estatutos anteriores, aunque sin la denominación concreta que ahora ha recibido, que procede específicamente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que examinó la compatibilidad de las mismas con la Constitución. Ya hemos examinado más atrás, con ocasión del análisis de la participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia, esta jurisprudencia y sus argumentos. La apelación en estos casos a la institución de la subrogación ha tenido que deberse a la voluntad del Tribunal Constitucional de salvar la constitucionalidad de tales prescripciones estatutarias, ya que lo que contienen estas, realmente, es más bien una autotransferencia de competencias acordada sin contar con la voluntad del Estado y sin canalizarla a través de una ley orgánica específica y separada del Estatuto (sobre la inadecuación constitucional de estas autotransferencias remito también a lo que estudiamos en el volumen VII de esta obra.

845.
*Creación
jurisprudencial.*

M) Competencias asimétricas

La asimetría, es decir, la diferenciación en la organización y régimen de las competencias de unas Comunidades Autónomas en relación con las demás, pueden ser un simple efecto del principio dispositivo utilizado al formular los textos de los Estatutos o sus reformas, o también la consecuencia del reconocimiento constitucional de hechos diferenciales y derechos históricos que singularizan algunas Comunidades Autónomas con respecto de otras. La existencia de esta heterogeneidad da lugar a que también el Estado tenga algunas competencias de naturaleza asimétrica en cuanto que sus normas y decisiones no se aplican de un modo igual en todas las Comunidades Autónomas, sino que carecen de toda eficacia en determinados territorios. La asimetría máxima que nuestro sistema constitucional ha consagrado se refiere a las competencias estatales concernientes a Ceuta y Melilla, que son los dos únicos territorios españoles constituidos como ciuda-

846.
*Aplicación desigual
y heterogénea de
las leyes del Estado
en las CCAA.*

847.

Normas aplicables en concretos territorios y no en los demás.

des autónomas pero sin potestades legislativas, lo que está obligando reiteradamente al Estado a establecer regulaciones normativas para que rijan exclusivamente en ellas. También ha admitido la jurisprudencia la legitimidad constitucional de normas que tienen una eficacia circunscrita a un determinado territorio del Estado; por ejemplo, los Reales Decretos que aprueban planes de ordenación de recursos naturales de cada uno de los Parques Naturales (STC 30/2000). Al margen de estos ejemplos casi pintorescos, las competencias asimétricas más importantes vienen determinadas por los hechos diferenciales que justifican la ruptura incluso de un principio característico y esencial de la legislación básica del Estado, su carácter de mínimo denominador uniforme de aplicación igual en todas las Comunidades Autónomas. Esta característica esencial de la legislación básica puede romperse cuando su contenido material afecta a competencias autonómicas basadas en situaciones históricas o hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos.

Las Sentencias más significativas se refieren a la posibilidad de dejar inaplicadas normas básicas del Estado que pretenden establecer para todo el territorio criterios normativos uniformes, justificando esta excepción en circunstancias de carácter particular, normalmente histórico, aducidas por las diferentes Comunidades Autónomas. Un ejemplo de ello es la Sentencia 214/1989, en la que el Tribunal Constitucional aceptó que la disposición adicional 4.^a de la Ley Básica de Régimen Local de 1985, apoyándose «en una justificación de orden histórico», permitiera que la Generalitat de Cataluña no estuviera totalmente condicionada por las previsiones de lo establecido en el artículo 42.2 de dicha norma. Se apoyó esta excepción, según la Sentencia, en que «Cataluña hubiera tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio». Si bien es cierto que la aceptación final de la excepción se fundamentó en que el propio Estatuto de Autonomía había establecido previsiones sobre la organización comarcal catalana, basadas en la historia pero con valor normativo por estar recogidas en el Estatuto. Algo semejante ha ocurrido en Sentencias del Tribunal Constitucional como la 214/1989, citada o la 140/1990, que aceptan que los derechos históricos de los territorios vascos y de Navarra, reconocidos en la Constitución, puedan ser la justificación de que determinadas normas generales del Estado, incluso aunque tengan carácter básico, no sean aplicables en las referidas Comunidades. De todas maneras, los límites de las competencias derivadas de interpretaciones de carácter histórico, es claro en esta jurisprudencia. Por ejemplo, la STC 214/1989 dice que «no pueden pretender los recurrentes que los derechos reconocidos a los Territo-

848.

Inaplicación de leyes básicas en determinados territorios por razones de carácter histórico.

rios Históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los Territorios Históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar la exigencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad"...», de manera que «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional».

La limitación de la aplicación de los derechos históricos reconocidos en la disposición adicional 1.^a de la Constitución a los Territorios Forales vascos y Navarra ha tratado de ser superada en el Estatuto catalán, cuyo artículo 5, denominado justamente «derechos históricos», establece que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria 2.^a y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat». A los derechos históricos de Cataluña también se refiere con énfasis el Preámbulo del Estatuto de 2006. La proyección concreta de los derechos históricos se encuentran actualizados en el Estatuto, en las materias que el propio artículo 5 indica.

849.

Límites a la aplicación de los derechos históricos.

N) Competencias transversales u horizontales

Son competencias transversales u horizontales aquellas que dan lugar a regulaciones o intervenciones jurídicas que afectan no solo al título competencial que se ejerce, sino también a otras diversas materias aunque no exista una conexión inmediata entre las mismas. Los títulos competenciales que producen más señaladamente este efecto regulatorio horizontal son, entre los previstos en la Constitución, los contemplados en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a y 23.^a

1.º El artículo 149.1.1.^a reserva al 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». Si se interpretara en un sentido expansivo, cualquier

850.

La regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de los derechos.

851.
*Exclusión de la
uniformidad total
del ordenamiento.*

regulación que afectara a los derechos tendría que ser acordada por el Estado, interpretación que el Tribunal Constitucional descartó desde su Sentencia 37/1981 donde afirmó que el principio «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones». Según esta Sentencia, una interpretación del artículo 149.1.1.^a en el sentido de que permite asegurar una igualdad total del ejercicio de los derechos y libertades en todo el territorio del Estado vaciaría muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas. Por ello, el Tribunal Constitucional afirma que el artículo 149.1.1.^a solo habilita para fijar las condiciones básicas que permitan garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, considerando que esas condiciones se vinculan a los derechos y deberes en sí mismos considerados, pero no a los sectores materiales en que estos pueden aparecer implicados. La STC 61/1997 insiste en que «el principio de igualdad no puede interpretarse de una manera uniformadora que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas, de manera que, en el caso que ocupa al Tribunal y que se refiere al ámbito disciplinario y afecta solo a los sometidos a una especial sujeción, para este ha de admitirse que aquéllas puedan establecer con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan». En la Sentencia 319/1993, el Tribunal dijo que algunos artículos de la Constitución, como el 149.1.1.^a, aseguran con diferentes técnicas «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía» (por todas STC 122/1989, FJ 5.º). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución —igualdad integradora de la autonomía— puede identificarse con la afirmada por el artículo 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostenerse que esta última —igualdad en la ley y ante la ley— resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias.

2.º El artículo 149.1.13.^a atribuye al Estado la competencia sobre las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», prescripción que tampoco puede ser entendida «de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica» (STC 125/1984). El Tribunal ha insistido

en muchas otras Sentencias posteriores en este mismo criterio (SSTC 112/1995, 37/1987, 75/1989, 21 y 128/1999, 45/2001, etc.). «Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la competencia estatal en materia de “ordenación general de la economía” [artículo 149.1.3.c) CE] puede abarcar “tanto las normas estatales que fijen las directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.)” (STC 21/1999 de 25 de febrero, FJ 5.º). Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a “incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997)”, pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y título competencial más específico (STC 112/1995)” (STC 21/1999, FJ 5), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril, 137/1992, de 6 de febrero)» (STC 95/2001). En definitiva, la jurisprudencia ha insistido en aplicar siempre el criterio de que el artículo 149.1.13.ª permite dictar normas en cualquier materia de contenido económico, pero siempre «a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, y 137/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 124/2003).

3.º La competencia en materia de medio ambiente, asignada al Estado en el artículo 149.1.23.ª, también tiene un reconocido carácter horizontal o transversal.

El problema que plantea el reparto de competencias en materia de medio ambiente, además del carácter transversal de la competencia, es la relativa falta de concreción de los conceptos «medio ambiente» y «normas adicionales de protección», que utiliza el artículo 149.1.23.ª CE. Esta circunstancia dio lugar a que la doctrina manejara diversas tesis sobre el alcance de las atribuciones estatales y autonómicas. El Tribunal Constitucional empezó por despejar este problema, siguiendo en la interpretación de los conceptos un criterio finalista y de utilidad. «Entre las diversas interpretaciones posibles de la distribución de competencias (dice la STC 227/1988) este Tribunal solo puede respaldar

852.

Directrices y criterios globales de ordenación general de la economía y sectores concretos.

853.

Incidencias en la actividad económica general.

854.

Criterios para la interpretación del concepto medio ambiente.

aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquel está inseparablemente vinculado». Por supuesto, el concepto de legislación básica se ha interpretado en esta materia, como en otras, como comprensivo de las normas estatales que establezcan «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación», «un común denominador normativo» (STS 44/1982), pero también aceptando que excepcionalmente se reserve también el Estado poderes de naturaleza reglamentaria y aun de carácter puramente ejecutivo (SSTC 329/1993 y 102/1995). La Sentencia 102/1995 concretó el alcance de las competencias ejecutivas a que da cabida, a favor del Estado, el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, en el siguiente sentido: «Cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo puede garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad e intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad».

Quizá sea en esta materia, dado el «carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente» (STC 102/1995), donde más haya afinado el Tribunal Constitucional las técnicas a emplear para deslindar dicha competencia de otras, con régimen distinto, que pueden resultar afectadas por el ejercicio de las competencias medioambientales (por ejemplo, las consignadas en el artículo 149.1, párrafos 13, 15, 16, 18, 20, 24, 25, 28, 31, e incluso 149.2 CE). La técnica más repetida consiste en primar la competencia especial sobre la general. Dicho principio se utiliza enmarcándolo en dos criterios, uno objetivo que obliga a identificar el contenido de la materia de que se trate, y otro teleológico, que alude a su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989). De esta combinación resulta: primero, no pueden vaciarse las competencias autonómicas, atribuidas por los Estatutos, mediante el procedimiento de absorción producido como consecuencia del ejercicio de una competencia más general. Se debe partir en estos casos de la «doctrina de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia especí-

855.

Aplicación del principio de especialidad.

fica» (SSTC 125/1984, 87/1989, 102/1995, 190/2000). Segundo, que no puede asumir el Estado un poder de supervisión tan amplio que someta a las Comunidades Autónomas a una dependencia jerárquica (STC 32/1983), ni tampoco que pueda utilizar el Estado su potestad financiera para establecer subvenciones de un modo «desvinculado del orden competencial» (SSTC 13 y 242/1992). En tercer lugar, que en una materia como el medio ambiente es pertinente la invocación del deber de colaboración, ínsito en la estructura misma del Estado de las Autonomías (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995). Considerando el entrecruzamiento competencial se hace más fuerte el deber de colaborar y cooperar, lo que «impide a la Administración estatal aprobar o autorizar ningún proyecto de obra o instalación situada, total o parcialmente, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma sin ponderar sus puntos de vista y sin coordinarlo con la actuación llevada a cabo por su Administración Pública en ejercicio de sus competencias» (SSTC 56/1986, 103/1989, 227/1988, 149 y 198/1991). En cuarto lugar, el principio de coordinación tiene también algunas consecuencias importantes respecto del ejercicio de competencias autonómicas cuando estas pueden afectar a intereses supracomunitarios. Dijo en este sentido la importante STC 102/1995 que «La supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia. Ciertamente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar las competencias de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar y reducir la competencia autonómica en la materia. La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquella de declarar y gestionar dichos espacios».

O) Competencias de coordinación

El concepto de coordinación aparece en la Constitución en relación con las competencias económicas (149.1.13.^a), al lado del reconocimiento de la autonomía financiera (156.1) de las Comunidades Autónomas, y para definir las competencias en materia de sanidad (149.1.16.^a). Tratando de interpretar su contenido, dijimos en otro lugar que «La competencia sobre la coordinación es más formal que sustantiva. En el sentido siguiente: no puede entenderse que su titular tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas ni, a la inversa, que puede condicio-

856.

Condiciones de ejercicio: especialidad, supervisión, colaboración.

857.

La supraterritorialidad no impone la traslación de la competencia al Estado.

858.

Aplicaciones constitucionales del concepto.

narse al Estado en la elección de las opciones que son de su responsabilidad, sino que alude a la necesidad de que las competencias se desenvuelven de una manera determinada, con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados elegidos después de contrastar los criterios de todos los entes responsables. La coordinación es así un método de actuación. Y el titular de la competencia, que es en este caso el Estado, debe emplearla para hacer partícipes a las Comunidades Autónomas de sus proyectos y objetivos y para recabar de las mismas información a efectos de formar sus decisiones, oír-las previamente. La coordinación, así entendida, es una directiva que afecta al ejercicio de la competencia pero no expansiona la competencia estatal ni un ápice más de lo que corresponde a la formulación de las bases, que es, en verdad, el título competencial sustantivo. Me parece que esta es la interpretación que debe darse al artículo 14.1.16.^a, y también, como estudiamos en los lugares correspondientes, cuando el concepto coordinación se emplea en otros apartados del mismo precepto (números 13.º y 15.º), lo que no significa que aquel concepto tenga siempre un sentido unívoco en toda la legislación, pues a veces se emplea habilitando limitaciones y controles (por ejemplo, la política de endeudamiento se coordina en la LOFCA recurriendo —entre otros procedimientos— a la exigencia de autorización estatal, artículo 14)» (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, 1982). La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983 ratificó esta interpretación afirmando que «La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario». Inmediatamente, en el mismo sentido, STC de 20 de mayo de 1983.

859.

Método para el ejercicio de las competencias.

La STC 45/1991 resume con mucha precisión y pormenor la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la significación y contenido de la competencia estatal de coordinación en términos que suele repetir siempre la jurisprudencia:

«A) Persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente la realidad misma del sistema (STC 32/1983, Fundamento Jurídico 2.º).

860.

Significación y contenido de la coordinación en la jurisprudencia del TC.

861.

Integración de partes en un conjunto.

B) La competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencias que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue "a tal grado de desarrollo" que deje vacío de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (STC 32/1983, Fundamento Jurídico 2.º).

862.
Respeto de las competencias autonómicas.

C) Dicha coordinación debe ser entendida, como "la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" (STC 32/1983, Fundamento Jurídico 2.º, que luego reproducen varias Sentencias posteriores, y, entre ellas, significativamente, la 144/1985, Fundamento Jurídico 4.º).

863.
Medios y sistemas para la información y la acción conjunta.

D) Sobre el alcance que puede otorgarse a esos medios y sistemas de relación, se ha sostenido que la integración de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las "medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración" (STC 111/1984, Fundamento Jurídico 6.º). Y así en la mencionada STC 144/1985, se concluyó que los actos gubernamentales de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña son actos de coordinación, pues, de un lado, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores de fijación de los territorios, realizados por diversos órganos y sujetos, y, de otro, tal aprobación se produce «al final de un procedimiento en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas» (Fundamento Jurídico 4.º). Debe reconocerse, pues, la posibilidad de que el Estado adopte medidas de coordinación tras la correspondiente intervención económica.

864.
Actos de coordinación.

E) Del mismo modo, tampoco cabe negar, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que establezcan sistemas de relación entre las diversas Administraciones. Así en la STC 133/1990, Fundamento Jurídico 14, en relación con el 6.º, se reconoció la facultad del Gobierno de la Nación para regular la composición de un órgano mixto entre Estado y Comunidades Autónomas, denominado Comisión Nacional de Protección Civil. Entre otras oportunidades, ciertas medidas de coordinación preventiva, como son la fijación de unas normas básicas y comunes a los diversos planes e intervenciones autonómicas, aparecen claramente vinculadas a la "previsión de unas directrices comunes" que hagan posible una actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas (STC 133/1990, Fundamento Jurídico 9.º).

865.
Coordinación preventiva.

P) Competencias de fomento y apoyo financiero

866.
Regulación en los
Estatutos.

Las competencias de fomento han sido objeto de una regulación específica en los Estatutos de Autonomía a partir de su incorporación al artículo 114 del Estatuto de Cataluña de 2006. En la Constitución aparecen menciones a la competencia de fomento en relación con algunas materias (por ejemplo, artículo 149.1.15.^ª). Pero en el Estatuto catalán el objetivo principal es especificar que la actividad de fomento se incluye con carácter general en cualquier materia de competencia autonómica, a los efectos de precisar inmediatamente que la Generalidad puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios y que también es la encargada de decidir el destino de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, estableciendo o no autónomamente las condiciones para ello dependiendo de que se produzcan en relación con materias que sean de su competencia exclusiva, compartida o ejecutiva.

867.
El debate sobre el
poder de gasto del
Estado como título
competencial.

El precepto estatutario citado incorpora a una norma, con pocas matizaciones, el resultado de un extenso debate desarrollado en el Tribunal Constitucional acerca de la gestión de las subvenciones. El problema a despejar es si el *spending power* o poder de gasto del Estado, usado en algunas Federaciones como un mecanismo de intervención en asuntos de competencia regional, es o no un título competencial del que puede servirse el Estado para actuar incluso en asuntos en los que no tiene atribuida una competencia específica. El Tribunal Constitucional estableció enseguida que la subvención «no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda la regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella» (STC 39/1982). La doctrina general es la que resumió la importante y compendiosa Sentencia 13/1992, en su Fundamento Jurídico 4.º, muchas veces citado: «La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda la competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto en manos del Estado "título competencial autónomo" (SSTC 179/1985, 145/1989) que puede «desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía" (STC 95/1987)». De lo que concluye que «si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades directivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente ordinaria de financiación autonómica» (STC 152/1988).

868.
Jurisprudencia del
TC.

Pese a la rotundidad de los párrafos transcritos, otros extremos de la Sentencia 13/1992 (Fundamento Jurídico 7.º) parecen ser contradictorios con la configuración de la subvención en el sentido indicado y más favorables al reconocimiento de un poder general de gasto al Estado, restringido con menos condicionamientos. Dice al respecto también la Sentencia que «puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (artículos 66.2 y 134 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (artículos 148 y 149 CE)... por consiguiente, el Estado siempre podrá en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III, del Título I), que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social y económica». Y la sentencia sigue insistiendo en que «es evidente que en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que han de utilizar esos recursos».

La ambigüedad de la sentencia en este punto parece, sin embargo, que puede corregirse con la lectura de otras sentencias posteriores como la 95/2001, que en su Fundamento Jurídico 3.º insistió en que la potestad de gasto «no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias» considera la Sentencia que «las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias».

Siguiendo los términos generales de esta jurisprudencia ha de llegarse a la conclusión de que el Estado no puede prever subvenciones sino en los casos en que disponga de alguna competencia, aunque sea general, sobre la materia a la que la subvención se refiere. Por tanto, no podría establecer, regular, ni prever subvenciones cuando las competencias son plenas, en el plano legislativo y ejecutivo de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la jurisprudencia podría decirse que la actividad subvencional del Estado, fuera de dicho ámbito, lesiona la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y también el orden de distribución de competencias.

Al margen de esta cuestión del poder de gasto, la competencia de fomento tiene algunas otras extensiones que se han puesto de manifiesto con ocasión de la aplicación del artículo 149.1.15.ª CE que utiliza

869.

Vinculación de la potestad de gasto a la competencia.

dicho concepto. El término «fomento» tiene en este precepto un alcance más general, que ha sido observado por la jurisprudencia constitucional en relación con dos extremos concretos: primero, que se refiere a cualquier materia, sin que se excluyan las que puedan estar atribuidas a las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que el «fomento de la investigación» se determina por relación a un fin y es «susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas. De otro modo, en efecto, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia el título competencial que reserva al Estado, como competencia exclusiva, el fomento de la investigación científica y técnica quedaría... vaciado de todo contenido propio» (SSTC 53/1988, de 24 de marzo, y 90/1992, de 11 de junio). La segunda precisión es que el fomento no es «mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas», sino que comprende también «todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras» (STC 90/1992, citada).

870.

El concepto de fomento.

Q) Competencias implícitas o inherentes

La doctrina de los poderes implícitos se desarrolló en federalismo estadounidense sobre todo para resolver la interpretación del último párrafo del artículo 1.º, Sección 8.ª, de la Constitución, que atribuye al Congreso la potestad de hacer todas las leyes que fueran necesarias o apropiadas para poner en ejecución los poderes que le confiara la Constitución («*To make all laws wich shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers...*»). JEFFERSON sostenía que lo fundamental para reconocer a la Federación un poder que no le había sido expresamente «delegado» es que fuese «necesario», entendida esta expresión como «indispensable». HAMILTON opinaba que la expresión «*necessary*» significa lo mismo que útil o apropiado; por tanto, el término que hay que tener en cuenta es «*proper*», que también utiliza la Constitución. El debate se cierra en esta primera época con la famosa Sentencia del Juez MARSHALL, *McCulloh v. Maryland*, de 1819, según la cual, «dado un fin legítimo y encuadrado dentro de los propósitos enumerados por la Constitución, son constitucionales todos los medios que sean apropiados y que se adapten a tal fin, a no ser que estén expresamente prohibidos o vayan contra la letra o el espíritu de la Constitución».

871.

El desarrollo en el constitucionalismo norteamericano.

872.

Sentencia McCulloh v. Maryland de 1819.

No es muy distinto del problema norteamericano de utilización de las competencias implícitas para completar la interpretación de la distribución de competencias, la fórmula utilizada para hacer el mismo reparto entre la Comunidad Europea y los Estados miembros. Estaba esencialmente basado en lo establecido en los artículos 2, 3 y 235 TCE, de los que resultaba la atribución a la Comunidad de la responsabilidad de realizar diversas políticas y acciones a los efectos de alcanzar el establecimiento de un mercado común. Estas políticas quedaron definidas en términos generales en el Tratado CEE al que se incorporó una cláusula de cierre, el artículo 235, que permitía a las instituciones comunitarias acomodar sus competencias a los objetivos que la Comunidad tenía encomendados («Cuando la acción de la Comunidad —decía el precepto citado, actualmente artículo 352 del TFUE— resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes»). Esta previsión ha sido utilizada en muchas ocasiones por las instituciones comunitarias para deducir nuevas competencias partiendo de los conceptos incorporados al Tratado. Pero, sin duda, la tarea de indagación sobre los poderes implícitos de las instituciones más importante es la que ha desarrollado el Tribunal de Justicia ya que en su jurisprudencia está la identificación de los poderes de integración esenciales de los que se ha valido el Derecho comunitario, empezando por los principios del efecto directo y la supremacía de sus normas, no recogidos en los Tratados.

En otros sistemas federales, la doctrina de los poderes implícitos ha sido recibida y se aplica, pero no sin cierta prevención. En la *BNA Act* canadiense de 1867 hay al final del artículo 91 incluso una prohibición de extender los poderes de las provincias en el ámbito reservado a la Federación por aplicación de aquella doctrina (a favor de la Federación, sin embargo, los poderes implícitos se han establecido con normalidad). El artículo 2.º de la Constitución suiza contiene una cláusula similar a la del artículo 1.º, Sección 8.ª de la Constitución norteamericana, que atribuye a la Confederación, entre otros fines, el de «acrecentar la prosperidad común», pero de aquí que no se han podido derivar interpretaciones expansivas, contra las que la doctrina se muestra en extremo recelosa (AUBERT). En Alemania, en cambio, la doctrina de los poderes implícitos tuvo una amplia cogida en la época de la Constitución de Weimar de 1919, aunque aplicada aquí para reconocer competencias *aus der Natur des Sache*, o en base a la idea de la conexión material (*aus*

873.

El artículo 308 del Tratado CE.

874.

Principios esenciales de Derecho comunitario implícitos en los Tratados.

875.

Ejemplos del constitucionalismo canadiense.

876.

Competencias derivadas de la «naturaleza de las cosas» en Alemania.

der Sachzusammenghang). Ya en nuestra época la doctrina insiste en recordar que no debe pretenderse que la teoría de los poderes implícitos pueda tener en un sistema como el de la Ley Fundamental de Bonn una aplicación y utilidad semejantes a las que ha tenido en el federalismo norteamericano porque las bases de partida son radicalmente diversas. En estos modernos sistemas la distribución de competencias está prácticamente agotada con la técnica de las listas y de las cláusulas generales y es, por tanto, a las prescripciones constitucionales correspondientes a donde hay que acudir para resolver los problemas interpretativos y donde se encontrarán ordinariamente resueltos.

877.
Límites y
diferencias.

En la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 20 de febrero de 1952 conocida con la denominación «Compensación financiera horizontal», el Tribunal declaró que el principio federal incluye obligaciones entre los cuales los *Länder* con mayor capacidad financiera han de ayudar a los más desfavorecidos. Esta limitación de la autonomía financiera la derivó el Tribunal Constitucional de la «naturaleza de las cosas». Algo semejante hizo el Tribunal Constitucional con el principio de lealtad federal (*Bundestreue*). Citando expresamente un famoso artículo de R. SMEND el Tribunal Constitucional justifica en la citada Sentencia, y también en la sucesiva e importante Sentencia de la televisión de 28 de febrero de 1961, que dicho principio resulta naturalmente, que es un principio no escrito, pero esencial al sistema federal. Siempre advirtiendo que ninguna de estas reglas que hay que utilizar por la naturaleza de las cosas pueda alterar o modificar el régimen de reparto de competencias establecido en la Constitución.

878.
La solidaridad
y la lealtad
implícitas.

En la jurisprudencia constitucional española hay pocas referencias directas a la doctrina de las competencias implícitas, aunque sí algunas excepcionalmente. Lo ha hecho, principalmente, para destacar la vigencia de algún principio que no está explicitado en la Constitución como ocurre con el de lealtad institucional que, sin embargo, ha considerado que está implícito en su sistema (STC 64/1990, de 5 de abril). Lo mismo ha dicho de los principios de cooperación y colaboración. Desde muy temprano el Tribunal Constitucional señaló que el principio de colaboración es plenamente aplicable a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí, ya que se trata de una regla «que no es menester justificar en preceptos concretos». Según el Tribunal, «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (SSTC 18/1982, 152/1988, 96/1996, 118/1996). Después, en otras muchas ocasiones, ha declarado que el principio de colaboración resulta imprescindible para el buen funcio-

879.
Utilización de esta
técnica en la
jurisprudencia
española.

namiento del Estado de las Autonomías, que es fundamental para resolver el ejercicio de competencias concurrentes, y también para evitar conflictos en el ejercicio de competencias exclusivas o para ordenar bien las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las actividades de fomento o las de ejecución de las políticas comunitarias (SSTC 77/1984, 227/1988, 252/1988, 13/1992, 149/1991, 118/1996).

Otro ámbito en el que la jurisprudencia constitucional se ha encontrado con la necesidad de reconocer atribuciones no explicitadas directamente en la Constitución y, por tanto, implícitas es en relación con las potestades que comprende la autonomía local. La STC 214/1989 afirmó que el poder reglamentario local es inherente a la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales.

R) Competencias genéricas y específicas

Cuando una actuación pública puede ser incardinada en dos o más materias o títulos, la jurisprudencia siempre se decanta por utilizar o dar preferencia al título especial sobre el general. Por ejemplo, para la disciplina sanitaria de los productos alimenticios, que puede incardinarse tanto en las competencias sobre sanidad o en las competencias sobre defensa del consumidor, la STC 71/1982 prefirió el título sanidad considerando su carácter específico en relación con la competencia en materia de defensa del consumidor. La STC 80/1985 dio preferencia en materia de acciones de prevención y lucha contra plagas y enfermedades vegetales al título agricultura y no al título sanidad vegetal (aunque esta cuestión ha sido más controvertida como reflejan las Sentencias 192/1990 y 67/1996). Pero en términos generales, la preferencia del título especial sobre el general está ratificado en la STC 197/1996 (cuyo criterio procede de Sentencias como la 69/1988, 153/1989, 102/1995, y ha sido ratificada por la 188/2001). Dice la sentencia mencionada que «es cierto que en ocasiones este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2, y 69/1988, FJ 4). Aunque también se ha dicho que «a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto» (STC 213/1988, FJ 3.º)». En este caso el Tribunal Constitucional aceptó que las competencias en materia energética tienen que prevalecer sobre las competencias generales en materia de ordenación de la economía. En otras Senten-

880.
*Preferencia de la
específica.*

cias, como la 223/2000 y 98/2001, el Tribunal se ha negado a dar prevalencia absoluta al criterio de la competencia específica.

S) Competencias instrumentales o accesorias

881.

A los solos efectos de completar una regulación o acción.

Consideramos que competencias instrumentales o accesorias son aquellas que pueden utilizarse a los solos efectos de completar una determinada regulación adaptando e incorporando a ella principios o reglas establecidas por otro legislador, sin innovarlas. De esta clase son algunas competencias relativas a la legislación procesal y administrativa. En el primer ámbito, el artículo 130 del Estatuto de Cataluña de 2006 reconoce a la Generalitat la «competencia para dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña». La jurisprudencia constitucional ha venido negando que el artículo 149.1.6.^a CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, pueda utilizarse por las Comunidades Autónomas para innovar el ordenamiento en relación con la defensa jurídica, pero ha admitido que la legislación autonómica pueda establecer algunas especialidades cuando tengan que ver con derechos o intereses que están habilitadas para regular (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 56/1990, de 26 de marzo; 146/1996, de 19 de septiembre; 196/1997, de 13 de noviembre; 173/1998, de 23 de julio, etc.).

882.

De carácter procesal.

En relación con la legislación administrativa, el artículo 149.1.18.^a también ha sido interpretado por la jurisprudencia en el sentido de que una institución autonómica que tiene competencias sustantivas sobre una materia puede completar su regulación estableciendo reglas de procedimiento de una manera adjetiva e instrumental. Por ejemplo, la STC 227/1998 afirmó que con las reglas del «procedimiento administrativo común» coexisten «numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*». Por ello la STC 227/1988, que es de la que procede la aseveración transcrita, afirma que lo que el artículo 149.1.18.^a «ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, y, por otro, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento...». «Sin embargo —como ha concluido diciendo la STC 50/1999, de 6 de abril— de ello no puede

883.

De procedimiento administrativo.

deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto».

En materia de expropiación forzosa, la STC 37/1987, de 26 de marzo, ha subrayado que la competencia legislativa del Estado es plena pero, no obstante, esta y otras Sentencias han reconocido a las Comunidades Autónomas competencias para legislar sobre aspectos meramente organizativos y procedimentales, cuando se limitan a remitirse a la expropiación forzosa, porque ello es preciso para ejercer de modo ordenado y completo competencias propias. La jurisprudencia acepta esta utilización instrumental de las regulaciones que inciden en la expropiación siempre que no establezcan variaciones que se desvíen sustancialmente del régimen general.

La incorporación instrumental a la legislación autonómica, de normas o instituciones recogidas en la legislación general del Estado, tiene que ser también accesoria con respecto del contenido de la norma autonómica que lleva a cabo tal incorporación. Es decir, que no sería aceptable la reproducción literal y completa de la regulación estatal en la autonómica, aunque se hiciese sin modificaciones. Este caso es el de las denominadas *leges repetitae* que responden a una pésima técnica legislativa y producen gran confusión constitucional sobre el origen legislativo y la validez y la eficacia de las normas. De aquí que, con carácter general, la jurisprudencia constitucional las considere incompatibles con la Constitución (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre; 62/1991, de 22 de marzo; 147/1993, de 26 de abril; 162/1996, de 17 de octubre; 150/1998, de 2 de julio; 47/2004, de 25 de marzo; 341/2005, de 21 de diciembre, etc.).

3. LA CUESTIÓN DE LA EFICACIA DEL REPARTO DE COMPETENCIAS

A) **Condicionamientos a las competencias legislativas: el problema de la precedencia de la legislación estatal**

En los casos en que las competencias legislativas se ejercen en régimen de compartición, de modo que el Estado formula la legislación básica que enmarca la regulación general de la materia estableciendo principios que debe respetar la legislación autonómica, se ha planteado el problema, tanto entre nosotros como en Derecho comparado, de si el ejercicio de las competencias autonómicas queda condi-

884.

En materia de expropiación.

885.

Accesoriedad y leges repetitae.

886.

El problema.

887.
Aplicaciones en
Italia y Austria.

cionado y suspendido hasta que sea formulada la legislación básica, marco o de principios, que corresponde al Estado. En el sistema regional italiano la redacción original de la Constitución establecía un reparto de competencias legislativas del tipo indicado (artículo 117: sometimiento de la legislación regional a los «límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado») que se acompañó de la previsión expresa de que el Estado tendría que adaptar su legislación antes de que las Regiones pudieran hacer uso de sus potestades legislativas. Este principio de la precedencia de la ley estatal fue declarado expresamente por el artículo 9 de la Ley de 10 de febrero de 1953. Sin embargo, considerando que un condicionamiento de esta clase podría bloquear completamente el desarrollo de las autonomías regionales, se sustituyó el principio de la ley estatal previa permitiendo que las Regiones pudieran por sí mismas deducir los principios fundamentales de la ordenación de cada materia, a los que se subordinaba su propia legislación, de las leyes vigentes en cada momento; de esta forma se evitaba la espera a la aprobación de una ley de principios específica para cada materia. La fórmula prosperaría y fue consagrada en el artículo 17 de la Ley de 16 de marzo de 1970. Un problema similar se planteó también en Austria en relación con la interpretación del artículo 12 de la Constitución que también somete algunas competencias legislativas de los *Länder* a lo que establezca la legislación general que apruebe el *Bund*. También para evitar bloqueos de las competencias de los *Länder*, la reforma constitucional de 1974 introdujo un inciso nuevo (artículo 15.6) según el cual «si el legislador federal no hubiese establecido ningún principio, podrá el legislador del *Land* regular libremente la materia, si bien, en cuanto la Federación haya establecido los principios, deberán las disposiciones legislativas regionales ser adaptadas a los mismos en el plazo que se fije por la legislación federal».

888.
Desarrollos sin leyes
básicas previas.

En nuestro país el problema se abordó directamente por los Estatutos de Autonomía, todos los cuales incorporaron una disposición transitoria según la cual es posible el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo a partir de las «actuales leyes y disposiciones del Estado», es decir, sin necesidad de que las Cortes dicten específicas leyes básicas donde recojan los principios que las Comunidades Autónomas deban «desarrollar» (disposiciones transitorias 2.^a EC, 7.^a EPV, 3.^a EG, 1.^a EA, todas ellas de las versiones originales de los Estatutos). El Tribunal Constitucional se pronunció enseguida sobre este problema del desarrollo legislativo sin leyes de principio previas (Sentencias de 28 de julio de 1981, 8 de febrero, 27 de julio y 4 de noviembre de 1982; posteriormente, SSTC 48 y 49/1988, 13/1989, 147/1991,

135/1992, 225/1993, 197/1996, etc.) aceptando que no debe tenerse por necesaria la existencia de una secuencia temporal entre la ley de principios y las normas de desarrollo de manera que estas no puedan dictarse si no se ha aprobado previamente aquella. El Tribunal aplicó en esta jurisprudencia un criterio doctrinal que repitió en muchas sentencias de aquellos años; en particular, que la noción de bases era de carácter material y no formal, de manera que lo básico, aunque no esté fijado en una específica ley de principios, puede deducirse de la regulación contenida en cada momento en las normas vigentes. Estas normas vigentes pueden ser anteriores a la Constitución y los Estatutos o posteriores. Las anteriores es evidente que no pueden estar adaptadas a la mecánica ley básica-desarrollo. Las posteriores pueden no estarlo tampoco porque el Estado puede verse precisado de dictar normas más pormenorizadas de lo que correspondería a una ley básica. En uno y otro caso, las Comunidades Autónomas no están obligadas, para ejercer sus competencias de desarrollo legislativo, a esperar a que se dicte una específica legislación básica; lo que es básico en cada materia pueden deducirlo de la legislación vigente y, respetando esas reglas básicas, dictar a continuación las normas de desarrollo que tengan por conveniente.

Esta interpretación es la que se ha mantenido aunque en su aplicación práctica presenta algunos inconvenientes, sobre todo porque las Comunidades Autónomas, al deducir de la legislación vigente los principios que consideran esenciales o básicos, sustituyen una función que corresponde al legislador estatal. Aunque una ley básica posterior tendría el efecto de desplazar cualquier norma autonómica que la contradijera, las anticipaciones autonómicas a la legislación básica siempre tienden a producir un efecto de desagregación y heterogeneidad regulatoria que es contraria a la pretensión que el constituyente sostuvo cuando atribuyó al legislador estatal precisamente el establecimiento de leyes que sirvieran de mínimo común denominador normativo de la regulación de las materias concernidas.

Los nuevos Estatutos, tanto el catalán como andaluz de 2006 y 2007 han evitado reproducir en sus textos disposiciones como las transitorias que antes hemos mencionado. Ello es una lógica consecuencia de la renovación del concepto de bases. El concepto de bases y legislación básica ha evolucionado, una vez transcurridos los primeros años de aplicación del sistema constitucional de autonomías: el Tribunal Constitucional moduló su propia doctrina inicial sobre la legislación básica, afirmando que se trataba de una noción formal en el sentido de que las bases tienen que estar establecidas en leyes formales. La

889.

Deducir lo básico de la legislación vigente.

890.

Consecuencias de la evolución de la noción de legislación básica.

importante Sentencia 69/1988 justificó este cambio afirmando que en los primeros tiempos de desarrollo del sistema constitucional de autonomías fue imprescindible recurrir a la noción material de bases porque era imposible sin su concurso «corregir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico». Pero pasado aquel momento histórico concreto, el Tribunal Constitucional destacó el aspecto formal de las bases, su concreción mediante ley, considerándolo una «garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas». La nueva doctrina impondrá, en resolución, para lo sucesivo, «que la norma básica venga incluida en ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esa condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el gobierno de la Nación en el ejercicio de su potestad reglamentaria» (inmediatamente, en el mismo sentido, SSTC 80/1988, 13/1989, 203/1993, 385/1993, 197/1996). De este cambio jurisprudencial podría derivarse que, al tenerse que formular las bases de modo explícito mediante leyes formales, la precedencia de la ley estatal en los supuestos de compartición legislativa se convertía en imperativa. Sin embargo, no ha sido así, se ha mantenido toda la jurisprudencia favorable a la utilización de la potestad legislativa autonómica sin la previa existencia de una legislación básica formalizada como tal, debido a que simultáneamente también ha cambiado la noción de «desarrollo legislativo». En los nuevos Estatutos de Autonomía incluso se evita este concepto; se trata de eliminar la apariencia de que las potestades normativas compartidas de las Comunidades Autónomas sean un desarrollo de la legislación estatal. Por el contrario, la potestad legislativa concurrente permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas en el marco o con el límite de lo que establezca la legislación básica del Estado, si existe. Pero la inexistencia de esa legislación no modifica ni priva a las Comunidades Autónomas de sus competencias, de modo que pueden usar su legislación para formular libremente las políticas que en cada sector material les parezcan más pertinentes. Las bases son, pues, un límite a los contenidos posibles de la legislación autonómica, pero esta no constituye necesariamente un desarrollo formal de aquellas. Por tanto, la ordenación de las relaciones entre la legislación básica y la de desarrollo, de modo que aquella anteceda necesariamente a esta, ha dejado de ser una articulación esencial y lógica en el ámbito de las concepciones dominantes sobre la significación constitucional de ambos tipos de legislación.

891.

Noción formal de bases: consecuencias.

892.

Los cambios de la noción «desarrollo legislativo».

893.

La precedencia ha dejado de ser una condición para la legislación autonómica.

B) Las transferencias de medios materiales, personales y financieros

Los Estatutos de Autonomía se limitan a determinar las competencias de que son titulares las Comunidades Autónomas. Para ejercerlas precisan una estructura burocrática y medios materiales y financieros con los que, al constituirse, no contaban, ya que se trataba de instituciones de nueva implantación. La dotación de medios se ha llevado a cabo siguiendo un procedimiento tomado de la experiencia regionalista de la II República, donde la cuestión de las transferencias de servicios se planteó de un modo parecido. En aquella ocasión histórica, la disposición transitoria del Estatuto de Cataluña de 1932 preveía que el Gobierno de la República dictaría las normas «a que ha de ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación de los servicios que pasan a la competencia de la Generalidad, encargando la ejecución de dichas normas a una Comisión mixta que designen por mitad del Consejo de Ministros y el Gobierno provisional de la Generalidad». Las normas de funcionamiento de esta Comisión mixta —que es la única que llegó a funcionar— se aprobaron por Decreto de 21 de noviembre de 1932. Este sistema de negociación separada para cada región autónoma del «inventario» de bienes y servicios a traspasar, tenía en origen algunas justificaciones que luego se han perdido. Singularmente, la circunstancia de que en el «Estado integral» republicano la generalización del sistema de regiones autónomas no llevaba camino de hacerse efectivo de modo inmediato, por lo que no se hacía precisa una planificación global de las transferencias para que se obtuvieran resultados uniformes para todo el país.

Aunque, por las circunstancias que ya han sido explicadas, tal generalización del sistema de autonomías era previsible en 1978, la Constitución vigente no incluyó tampoco una regulación directa de las transferencias, sino que dejó sentadas las bases para que el modelo republicano se produjera. El artículo 147.d) de la Constitución vigente asigna, en efecto, a los Estatutos la función de determinar las competencias que asume cada Comunidad Autónoma, y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. A partir de esta regla era posible que los procedimientos a adoptar fueran singulares para cada Comunidad Autónoma en concreto. En particular, lo que dejaba abierto el artículo 147.d) citado era el retorno al sistema de Comisiones mixtas. Este fue el camino que, en efecto, siguieron los primeros Estatutos aprobados. Las disposiciones transitorias 2.^a EPV, 6.^a EC y 4.^a EG, en sus primitivas versiones, encargaban a las Comisiones mixtas «inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser

894.

La experiencia de la II República.

895.

Remisión a los Estatutos.

896.

El sistema de Comisiones mixtas de transferencias.

objeto de traspaso..., de concretar los servicios e instituciones que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso de los que pasen a la competencia» de la Comunidad. La implantación generalizada de Comunidades Autónomas en todo el Estado llevaba consigo la puesta en funcionamiento de otras tantas Comisiones mixtas en cuyo seno deberían negociarse los traspasos. Ello, sin embargo, resultaba a todas luces perturbador; pero no solo —que ya es bastante— por la proliferación de reuniones que ocuparían más tiempo del debido a los representantes del Estado en dichas Comisiones, sino, sobre todo, porque, al ser la negociación el método de trabajo y al fundarse aquella en métodos políticos más de otro orden, los acuerdos finalmente alcanzados podían diferir de Comisión en Comisión, los ritmos de trabajo también, la sincronización de la operación de sustitución de la Administración estatal podría padecer, etc. La crítica de este sistema está hecha con toda contundencia y claridad en el Informe que la Comisión de Expertos sobre autonomías emitió en mayo de 1981. «Pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado —decía el Informe— en otro basado en poderosas autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación en los que se actúa sin una visión precisa del conjunto, y sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de la que, por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado esperar el éxito». «Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias; los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y logran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos; la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llega a hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguridad jurídica es notoria, etc.». La solución que el informe citado propuso, y acogieron después los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, fue la implantación —sin perjuicio de que siguieran funcionando también las Comisiones mixtas— de Comisiones sectoriales, constituidas tantas como Ministerios afectados por las transferencias, que se encargarían de decidir —con participación de todas las Comunidades Autónomas— los traspasos en toda el área atendida por los mismos, lo que debería permitir la uniformación de los criterios empleados (cuando menos en

897.

Crítica; el Informe de 1981.

898.

La creación de Comisiones sectoriales.

cada Departamento) sobre los traspasos y una programación más efectiva de los mismos. En lugar de que cada Ministerio tuviera que negociar las transferencias en cada una de las Comisiones mixtas, las Comisiones sectoriales deberían permitirle hacerlo de una vez por todas, de forma general y en relación con todas las Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía posteriores acogieron esta fórmula de las Comisiones sectoriales, que se utilizaron para la transferencia de servicios para todas las Comunidades constituidas desde julio de 1981.

Los primeros Estatutos de Autonomía que preveían la constitución de las Comisiones mixtas remitían a una norma ulterior elaborada en el seno de la Comisión, la regulación de su organización y funcionamiento. Estas normas fueron aprobadas inmediatamente por Real Decreto (*cf.*, por ejemplo, Real Decreto de 31 de julio de 1981, que aprueba las normas de la Comisión de Cataluña; el Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 aprobó las de la Comisión vasca; el Real Decreto de 26 de febrero de 1982, las normas de la Comisión gallega; el Real Decreto de 24 de septiembre de 1982, las de la Comisión mixta de Murcia, etc.).

Las cuestiones de mayor relevancia jurídica que plantean los acuerdos de las Comisiones mixtas son las dos siguientes: primera, si su contenido puede ser regulado o condicionado por normas distintas de las que las propias Comisiones mixtas se den a sí mismas. Y, segunda, si el Gobierno queda vinculado por el contenido de dichos acuerdos, que debe ratificar necesariamente, o puede rechazar su aprobación o modificarlos antes de aprobarlos.

Estos dos problemas fueron atendidos por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 5 de agosto de 1983. Respecto del primero ha dejado dicho que «no cabe admitir que una ley estatal puede 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». Lo que es claro, porque, en efecto, hay una reserva deducida de la propia Constitución [artículo 147.1.d)] y concretada en los Estatutos de Autonomía a favor de las Comisiones mixtas, tanto para regular su funcionamiento como los traspasos de servicios y también para determinar el contenido de los mismos. Respecto de la fuerza de obligar de los acuerdos alcanzados en el seno de las Comisiones mixtas, la misma Sentencia citada ha dicho que «son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido». El Tribunal concede que, puesto que los acuerdos se han de ratificar por Real Decreto,

899.

Organización y funcionamiento de las Comisiones.

900.

La libre disposición de las Comisiones mixtas sobre sus acuerdos.

el Estado pueda regular o precisar los contenidos formales de estas normas, pero sin alterar materialmente los acuerdos, que le vinculan y tiene, por tanto, que ratificar necesariamente. Esta segunda afirmación de la Sentencia de 5 de agosto de 1983 tal vez sea en exceso categórica. Es incuestionable, desde luego, que el Gobierno, al aprobar un acuerdo de transferencias no puede modificarlo. Si pudiera asumiría la cotitularidad de la competencia para acordar los traspasos, competencia que ni la Constitución ni los Estatutos le conceden. Pero, siendo lo anterior cierto, es más cuestionable que el Gobierno, sin alterar para nada el contenido del acuerdo alcanzado, no pueda valorarlo desde un punto de vista jurídico formal para determinar si es frontalmente contrario a la Constitución misma o al bloque de la constitucionalidad, devolviéndolo para revisión, sin aprobarlo, si advierte dicha tacha. Supóngase que un acuerdo de Comisión mixta decide el traspaso a una Comunidad Autónoma de las fuerzas armadas. Puede decirse que no vinculan al Gobierno los acuerdos de las Comisiones mixtas que estas adopten excediéndose de sus competencias, que coinciden, en lo material, con las consignadas en el Estatuto a favor de la Comunidad Autónoma correspondiente.

901.

Control de legalidad, no de oportunidad, sobre los acuerdos.

Cuando un acuerdo de Comisión mixta se produce dentro del ámbito que le es propio y vincula al Gobierno, su naturaleza es el de una verdadera norma paccionada, adoptada en común por las representaciones de dos instituciones políticas distintas, que el Gobierno se limita a ratificar formalizándola como tal norma y dotándola del revestimiento y la publicidad que necesita para ser efectiva y tener fuerza de obligar a terceros.

902.

Norma paccionada.

Las normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las Comisiones mixtas de transferencias hacen alusión todas ellas a las determinaciones que deben contener los acuerdos adoptados en el seno de las mismas. Los enunciados más repetidos son los que relacionó el artículo 18 de la Ley de Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 (puesto que la mayor parte de las normas reguladoras de Comisiones mixtas se aprobaron estando dicha Ley en proyecto y reprodujeron anticipadamente sus previsiones). Los Reales Decretos de transferencias, según dicha ley, deben precisar, cuando se refieran a competencias compartidas, las atribuciones que quedan reservadas al Estado y las fórmulas de relación y coordinación entre las instancias estatales y autonómicas. Además, por regla general, dichas normas deberán contener la referencia precisa a las normas constitucionales y estatutarias en las que se apoya el traspaso, la designación de los órganos o entidades que se transfieren, las relaciones del personal que

903.

Contenido de los acuerdos de transferencias.

se pone a disposición de la Comunidad Autónoma, la valoración del coste de los servicios, el inventario de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se transfieren y el inventario de la documentación administrativa relativa a los servicios transferidos. La citada ley (así como todas las normas citadas reguladoras de las Comisiones mixtas) contiene previsiones específicas sobre el régimen transitorio de los expedientes en tramitación y sobre la resolución de los recursos a que puedan dar lugar las decisiones adoptadas en dichos expedientes, y también, en fin, sobre la subrogación de las Comunidades Autónomas en los derechos y obligaciones del Estado.

De acuerdo con las previsiones de las normas reguladoras de las Comisiones mixtas, así como con lo que establece el antes citado artículo 18 de la Ley del Proceso Autonómico, todos los Reales Decretos de transferencias hacen referencia a normas constitucionales y estatutarias que justifican el traspaso, concretando —en especial en los supuestos de compartición de la materia— qué competencias retiene el Estado y cuáles va a ejercer en lo sucesivo la Comunidad Autónoma. Esta regulación plantea dos problemas principales: primero, el de saber si el ejercicio de las competencias que reconocen a las Comunidades Autónomas sus respectivos Estatutos no puede hacerse efectivo hasta que los Reales Decretos de traspaso no se aprueban y entren en vigor; es decir, si existe una especie de condición suspensiva que impida el ejercicio de las competencias hasta que dicho acontecimiento de la aprobación del Real Decreto se produce. El segundo es el de concretar el valor que tienen las referencias competenciales de los Reales Decretos en cuestión, en cuanto que matizan o desarrollan previsiones que están en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Primero, frente a cualquier interpretación de los Estatutos de la que pretenda deducirse que las competencias reconocidas en los mismos no se trasladan a las Comunidades Autónomas hasta que se aprueben los correspondientes Reales Decretos de transferencias, la regla general es de signo totalmente contrario: lo normal es que la asunción de competencias sea efectiva desde la entrada en vigor del Estatuto y que, por consiguiente, la Comunidad Autónoma pueda ejercer desde ese instante las competencias que en él se reconocen. Los Reales Decretos de transferencias no traspasan competencias, sino servicios; los servicios necesarios para ejercer las competencias. Se sigue de esta regla que la aprobación de un Real Decreto de transferencias añadirá a la Comunidad Autónoma servicios nuevos, pero ni una competencia más de las que ya tenía.

904.

Eficacia jurídica de los RRDD de transferencias.

905.

Los RRDD no traspasan competencias, sino servicios.

906.

El ejercicio de las competencias reconocidas en los Estatutos no depende de la aprobación de las transferencias de servicios.

El Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia de 7 de abril de 1983 una interpretación de este problema, dejándolo resuelto definitivamente: «Se ha discutido largamente en el asunto que ahora se decide si la competencia que ejercita o que reivindica el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco surge automáticamente del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad por el mero hecho de la entrada en vigor del mencionado texto legal o si, para la adquisición de la titularidad de la competencia, o, por lo menos, en particular, la realización de unas transferencias, que en el caso presente no se ha producido. El problema lo plantea la disposición transitoria 2.^a del mencionado Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la cual una Comisión mixta, integrada por representantes del Gobierno del Estado y del Gobierno vasco, debía establecer, una vez entrado en vigor el Estatuto, “las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente Estatuto y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias”. El párrafo transcrito no es de sencilla comprensión, pues, literalmente entendido, parece mencionar dos tipos de transferencias, de las cuales una es de competencias (“se transferirán... las competencias”) y otra de servicios (de medios personales y materiales). Por ello ofrece una respuesta ambigua a la cuestión que ha servido de encabezamiento a este apartado de nuestra sentencia, ya que, por una parte, habla de transferir las competencias, mientras que, a renglón seguido, subraya enfáticamente que tales competencias «corresponden» a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto. La interpretación literal no parece que nos pueda llevar mucho más allá, y ello hace necesaria una interpretación lógica y sistemática. En virtud de ella ha de entenderse que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía. Solo en las situaciones de lo que llamó “preautonomías” las competencias se adquirieron por medio de traspasos, y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto. Si corresponden en virtud de este, *ope legis* o *ipso iure*, como suele decirse, mal se pueden transferir. En este sentido, es más exacta la disposición transitoria 6.^a del Estatuto de Cataluña, que habla de “traspaso de los servicios inherentes a las competencias”, que, según el Estatuto, corresponden».

907.

Las competencias no son objeto de transferencias.

En la argumentación del Tribunal Constitucional (que reiteraron luego las Sentencias 87 y 88 de 27 de octubre y la de 6 de diciembre, todas ellas de 1983), no hay una explicación suficiente de lo que en todo el proceso de instauración de las Comunidades Autónomas quedó inmediatamente convertido en una práctica constitucional: la sustitución efectiva en el ejercicio de competencias del Estado por las Comunidades Autónomas se ha producido como regla general —sobre todo, aunque pudiera resultar paradójico, en el ámbito de las competencias ejecutivas— con ocasión de la entrada en vigor de cada Real Decreto de transferencias y no antes. De esta circunstancia no puede deducirse, desde luego, que los Reales Decretos operen transferencias de competencias. Ello no es así y la doctrina de la Sentencia de 7 de abril de 1983 referida es en este punto incuestionable. Sin embargo, sí indica la práctica constitucional mencionada que se da un aplazamiento en su ejercicio, suspensión que, como la propia Sentencia citada reconoce en otro lugar, puede ser obligada cuando «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias» de manera que aquel sea «necesario e imprescindible» para que las competencias puedan ejercerse. En algunos casos será difícil determinar la medida en que la operación de transferencias es necesaria e imprescindible.

La segunda cuestión problemática que antes enunciábamos es la de concretar el valor de las declaraciones competenciales de los Reales Decretos en cuestión. Estos son normas que cuentan con una habilitación específica para hacer efectivas las transferencias de servicios, pero no para producir una concreción o delimitación sobrevenida a las determinaciones competenciales de los Estatutos de Autonomía (en este mismo sentido, Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983). Por tanto, los Reales Decretos no expresan «sino el criterio interpretativo de las Comisiones mixtas y en ningún caso podrían prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983). Por esta misma razón, los legisladores estatal y autonómicos podrían separarse en el futuro de las determinaciones competenciales en los Reales Decretos de transferencias. Si esas normas posteriores son impugnadas y resultan anuladas no será porque contradicen un Real Decreto de transferencia, sino porque son contrarias a la Constitución o los Estatutos (o a las demás normas que forman el bloque de la constitucionalidad). Si son efectivamente anuladas y sobre ellas prevalece lo que el Real Decreto de transferencias estableció será porque este contiene la interpretación correcta y única de las normas constitucionales y estatutarias.

908.

Jurisprudencia y práctica constitucional de esperar a la transferencia.

909.

El valor de las declaraciones sobre competencias contenidas en los RRDD. Carácter interpretativo.

4. LA FINANCIACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y SERVICIOS

A) La regulación constitucional y estatutaria de la financiación

La Constitución de 1978 se refiere a la financiación de las Comunidades Autónomas en tres artículos (156, 157 y 158), no demasiado extensos ni expresivos por lo demás. El contenido de la regulación constitucional se apoya en los siguientes criterios básicos:

910.
*Autonomía
financiera de las
CCAA: alcance y
significado.*

1.º El artículo 156.1 reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «para el desarrollo y ejecución de sus competencias». Esta autonomía está, desde luego, sometida a límites, aunque este precepto solo expresa dos: la necesaria «coordinación con la Hacienda estatal» y el principio de «solidaridad entre todos los españoles». Pero es claro que hay además otros principios que deben servir para delimitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Tal vez el principio de coordinación expresa insuficientemente esos límites porque las Haciendas autónomas no solo han de operar de forma coordinada con la estatal, sino que el sistema financiero entero debe quedar organizado de manera que el Estado tenga recursos suficientes como para poder ejercer funciones que le cumple desarrollar de modo inexcusable. Son las funciones estabilizadoras y redistribuidoras, siguiendo una conocida clasificación de MUSGRAVE, que nuestra Constitución recoge de diversas formas y en diferentes lugares como una competencia estatal. Por ejemplo, al atribuir al Estado la responsabilidad de planificar la actividad económica, señala como fines propios de esta función los de «atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (artículo 131.1). Tareas que el artículo 149.1.13.^a insiste en atribuir a la exclusiva responsabilidad del Estado. Todo ello obliga a una organización del sistema tributario en el que el Estado no quede privado de medios para ejercer sus principales funciones, lo cual no es solo un problema de coordinación, sino que afecta también a los criterios a seguir para el reparto de las fuentes de financiación y los productos de recaudaciones.

911.
*La financiación de
las funciones
estabilizadoras y
redistribuidoras del
Estado.*

2.º El artículo 157.1 de la Constitución contiene una relación de los recursos de que podrán disfrutar las Comunidades Autónomas. Son, a saber: a) impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; b) sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; c) transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del

912.
*Recursos con que
pueden contar las
CCAA.*

Estado; d) rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho Privado, y e) producto de las operaciones de crédito. Aunque los Estatutos de Autonomía han desarrollado aún más, esa relación, sobre todo en base a especificar conceptos que pueden entenderse comprendidos en las rúbricas más generales del artículo 157.1 citado, la Constitución ha aludido en el mencionado precepto a la práctica totalidad de las formas de financiación posibles de los territorios autónomos en un sistema descentralizado. Regulación que tiene una característica que debe resaltarse: la Constitución no precisa cómo han de combinarse las diferentes fuentes de financiación a que alude. No señala nada respecto de la posición que en los sistemas autónomos de financiación han de tener los ingresos propios y, por otra parte, la participación, en cualquiera de sus manifestaciones, en los ingresos del Estado. La Constitución fija, pues, un marco general, absteniéndose de establecer un modelo concreto que haya de seguirse necesariamente. De lo que se deduce también que la autonomía financiera que consagra el artículo 156 del mismo texto constitucional puede configurarse como una autonomía relativa al gasto más que concerniente a la determinación de los ingresos, sobre todo si se consideran los límites de todo orden que pesan sobre decisiones autónomas relativas a estos últimos.

3.º En la mecánica general de nuestro sistema constitucional, que ya tenemos suficientemente estudiada, la concreción del modelo financiero a adoptar por cada Comunidad Autónoma es algo que deberían precisar los propios Estatutos, como en efecto han hecho, al seguirse el criterio de que la financiación es una cuestión vinculada al ejercicio de las competencias y que la determinación del contenido y alcance de las competencias propias es materia estatutaria [artículo 147.2.d) CE]. Sin embargo, la aplicación estricta de ese mecanismo no es posible en esta materia, de acuerdo con otras exigencias constitucionales, porque podría producir graves problemas de armonización (C. ALBIÑANA) en el ejercicio de las potestades tributarias. La opción por uno u otro modelo no es el resultado de una libre elección estatutaria, porque, como ya se ha dicho, las potestades de las Comunidades Autónomas están sujetas a límites que son determinantes de las fórmulas de financiación a elegir, pero, además, porque el poder financiero del Estado debe quedar a salvo y, por tanto, también las decisiones que el Estado pueda adoptar sobre sus propias fuentes de financiación y sobre la participación en sus ingresos de las Comunidades Autónomas.

Todas estas circunstancias imponen que, dentro de los parámetros establecidos en la Constitución, sea una responsabilidad estatal la

913.

Carácter abierto de la Constitución sobre el predominio de las diversas fuentes de financiación.

914.

Fijación del modelo financiero en los Estatutos...

915.
*... en el marco de lo
 establecido en una
 ley orgánica estatal.*

determinación de cómo han de combinarse los diferentes recursos financieros a que alude el artículo 157.1. Se explica por ello que el mismo artículo 157 citado encomiende a una ley orgánica estatal la regulación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y la fijación de las reglas de colaboración y de resolución de los posibles conflictos que puedan suscitarse. Las determinaciones de esta ley se imponen a las de los Estatutos de Autonomía si fueran distintas. La Constitución se remite, en primer lugar, para determinar el alcance de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, a una ley estatal; los Estatutos de Autonomía pueden contener regulaciones de esta materia pero de acuerdo con las reglas establecidas en dicha ley.

916.
*Mecanismos de
 nivelación.*

4.º La Constitución complementa el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previendo mecanismos de nivelación. En concreto, el artículo 158 se refiere a los dos siguientes: a) las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a favor de las Comunidades Autónomas que se establecerán «en función del volumen de los servicios y actividades que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español», y b) el Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión, cuyos recursos son distribuidos por las Cortes Generales «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». La primera fórmula citada es, desde luego, un mecanismo de nivelación vertical. La naturaleza del Fondo no aparece tan definida en la Constitución; es posible constituir, en base a la escueta literatura de la Constitución, como una dotación a cargo exclusivamente del Estado, o también como una técnica de nivelación horizontal (pues así parece permitirlo el principio de solidaridad al que alude), o como una fórmula mixta en la que tengan cabida ambas alternativas.

917.
*Nivel mínimo de
 prestación de
 servicios públicos
 fundamentales.*

918.
*Fondo de
 Compensación
 Interterritorial.*

919.
*Coordinación del
 sistema financiero.*

5.º La Constitución insiste en la idea de que la autonomía de las Comunidades Autónomas no debe impedir la articulación de un sistema financiero coordinado. Alude para ello a la necesidad de la colaboración entre las instancias central y autonómica. En un caso lo hace para prever una fórmula de colaboración concreta: las Comunidades Autónomas pueden actuar como delegadas o colaboradoras del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel (artículo 156.2). Y, en otro lugar, hace una remisión amplia a una ley estatal para que articule «las posibles formas de colaboración», indicación que es lo suficientemente flexible como para permitir la articulación de los mecanismos cooperativos más diversos,

920.
Cooperación.

incluida la participación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas en la financiación de proyectos de interés común, lo que es un mecanismo de financiación que conviene resaltar porque no está tan explicitado en la Constitución como los demás a que ya he aludido.

6.º Finalmente, debe recordarse que nuestro texto constitucional ha dado cobertura suficiente en su disposición adicional 1.ª para que se perpetúe en el futuro un sistema singular de financiación establecido en determinados territorios históricos españoles. Los valores y principios generales que ya hemos recordado deben quedar igualmente salvaguardados en este caso, si bien las opciones para diseñar el modelo foral histórico está basado en la autonomía relativa a los ingresos y ese es un principio general que debe quedar respetado.

Los Estatutos de Autonomía trataron, en sus primitivas redacciones, de complementar las prescripciones de la Constitución definiendo un modelo concreto de financiación de las Comunidades Autónomas. Fue el Estatuto catalán de 1979 (artículos 43 a 51) el que primero estableció las pautas que, con escasas variantes, han seguido los demás Estatutos ulteriormente aprobados. La excepción es el Estatuto vasco y la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, basados en el sistema especial de concierto o convenio, que hemos estudiado más atrás.

Los Estatutos concretaron los tributos estatales que deberían cederse a las Comunidades Autónomas; la participación de estas en la recaudación del Estado; los criterios básicos a seguir para determinar la cuantía de esa participación, y, en fin, las diferentes fuentes de ingresos propios con que contaría cada Comunidad Autónoma.

Un elemento fundamental de la autonomía financiera que consagraron aquellos Estatutos fue la garantía de que las Comunidades Autónomas contarían con una financiación de los servicios de que se hacían cargo igual al coste efectivo de esos servicios en el momento en que se efectuó la transferencia. Esta financiación habría de proceder, obviamente, de los presupuestos del Estado. Su montante habría de fijarse con dos métodos diferentes. En una primera etapa transitoria (cfr., por ejemplo, disposición transitoria 3.ª EC), que duró seis años desde la aprobación del Estatuto, la determinación del coste de los servicios se hizo conforme a un método que incluía en la evaluación los costes directos e indirectos de los servicios y los gastos de inversión correspondientes. En la segunda fase, la participación se calcularía considerando una serie de criterios que los propios Estatutos establecieron.

921.

La especialidad de los sistemas forales.

922.

El modelo del Estatuto catalán.

923.

El coste efectivo de los servicios.

924.
*Autonomía de
gasto.*

Las exigencias del principio de autonomía financiera que la Constitución consagra (artículo 156.1) quedaron volcadas en los primeros Estatutos del lado de la autonomía en el gasto, ya que, sin perjuicio de la posibilidad de establecer tributos propios, con el simple ejercicio de los poderes financieros autónomos las Comunidades Autónomas no conseguirían recaudar lo suficiente para atender a sus necesidades.

925.
*Los criterios del
Estatuto catalán de
2006.*

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica de 19 de julio de 2006, ha renovado la regulación relativa a la financiación en términos que, como podía preverse, han sido inmediatamente secundados por todos los Estatutos de Autonomía de régimen común. Los elementos principales de la nueva regulación son los siguientes:

926.
*Recursos normativas
y principios.*

— Proclama el artículo 201 del Estatuto una serie de principios que deben regir la financiación de la Generalitat (el párrafo 1, por cierto, empieza por establecer una prelación de fuentes que sitúa al Estatuto por encima de la ley orgánica prevista en el artículo 157 de la Constitución, que no coincide con la remisión directa y preferente que hace la Constitución en favor de la indicada ley orgánica). Los principios son los de «autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas», así como los de «suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones».

927.
*Recursos financieros
de la Comunidad
Autónoma.*

— Los recursos de la Comunidad Autónoma serán los tributos propios, el rendimiento de los tributos estatales cedidos, los recargos sobre tributos estatales y los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y de otras asignaciones establecidas por la Constitución, si procede. Además de estos ingresos fundamentales, se contemplan otras transferencias, asignaciones e ingresos, de carácter público o privado, así como el producto de la emisión de deuda y operaciones de crédito y recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios (artículo 202).

928.
*Competencias de
carácter normativo
sobre impuestos
propios y cedidos,
total o
parcialmente.*

— En cuanto a las competencias financieras, se atribuye a la Generalitat la capacidad para determinar el volumen y composición de sus ingresos así como para fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente. La Generalitat participa en el rendimiento de los tributos estatales cedidos. Distingue entre los cedidos totalmente, caso en el que corresponde a la Generalitat la totalidad de los rendimientos y capacidad normativa, y los cedidos parcialmente, en los que la Generalitat recibe una parte de los rendimientos

y, en su caso, también capacidad normativa. Esta capacidad implica la participación en la fijación del tipo impositivo, exenciones, reducciones, bonificaciones sobre la base imponible, y deducciones sobre la cuota, siempre en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea (artículo 203).

— La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña (artículo 204.1). Respecto de los demás impuestos del Estado, se prevé que la Agencia Tributaria del Estado pueda delegar en la Generalitat; se prevé la constitución en el plazo de dos años de un consorcio en el que participarán de forma paritaria la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. El consorcio «podrá transformarse en la Administración Tributaria de Cataluña». Mientras tanto, el artículo 204 prevé el establecimiento de formas de cooperación entre ambas Administraciones tributarias.

— El nivel de los recursos financieros de que disponga la Generalitat para financiar sus servicios y competencias se basará, según el artículo 206, en criterios de necesidades de gasto y teniendo en cuenta su capacidad fiscal preferentemente. Para determinar las necesidades de gasto, se tendrá en cuenta básicamente la población «rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, por un factor de corrección que será en función del porcentaje de población inmigrante. Asimismo, deben tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social» (artículo 206.6). Los recursos de la Generalitat derivarán esencialmente «de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad». Además de sus ingresos tributarios directos, el artículo citado establece el principio de que la participación en los tributos estatales cedidos habrá de establecerse teniendo en cuenta los servicios y competencias de la Generalitat. En los apartados siguientes del precepto de referencia se aceptan los ajustes que deriven de la necesidad de garantizar la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas, a efectos de mantener niveles similares en cuanto a servicios sociales esenciales. Esta contribución solidaria se acepta «siempre y cuando [las demás Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar».

929.

*Gestión,
recaudación,
liquidación e
inspección.*

930.

*Nivel de recursos,
evaluación de
necesidades de
gasto y solidaridad.*

931.
Comisión Mixta.

— Una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado- Generalitat se ocupará de la concreción, aplicación, actualización y seguimiento del sistema de financiación (artículo 210).

932.
*Impuestos cedidos
y porcentaje.*

— La disposición adicional 7.^a del Estatuto concreta la relación de tributos estatales cedidos total o parcialmente, y la 8.^a establece la previsión de que «el primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá un porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 50 por 100». Tanto sobre este Impuesto como sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido se prevé un incremento de las competencias de contenido normativo de que puede disponer la Generalitat. Las disposiciones adicionales siguientes prevén, en fin, cesiones, totales o parciales, de diversos impuestos.

La STC 30/2010 confirmó la constitucionalidad de todos estos preceptos, la mayor parte de los cuales habían sido impugnados, asegurando que ni se interferían en las competencias del Estado ni condicionaban el contenido de la legislación tributaria estatal. Desde el punto de vista de los límites de la legislación autonómica, lo más destacable de las Sentencias es la reiteración de su doctrina de que las decisiones tendentes a asegurar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «han de adaptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación», no siendo posibles «decisiones unilaterales que... tendrían repercusiones en el conjunto... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; en igual sentido, STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 7). Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex artículo 149.1.14 CE).

B) Los principios de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

La LOFCA de 22 de septiembre de 1980 (con modificaciones parciales introducidas por las Leyes Orgánicas 1/1989, de 13 de abril; 3/1996, de 27 de diciembre; 5/2001, de 13 de diciembre; 7/2001, de 27 de diciembre, y 3/2006, de 26 de mayo), se ha ajustado, con muy escasas precisiones de interés, al modelo de financiación ya avanzado por los Estatutos de Autonomía. La base de financiación de las

933.
*Base de la
financiación.*

Comunidades Autónomas en el sistema LOFCA son, pues, las participaciones en los ingresos estatales, participaciones que se concretan por dos vías: obtención de un porcentaje de la recaudación total del Estado y obtención de la recaudación de los impuestos cedidos.

La LOFCA se atiene, en materia de financiación, a los siguientes principios generales:

a) *Principio de unidad de la política económica*

La LOFCA parte del dato de que las funciones estabilizadoras —en su doble vertiente de estabilidad y desarrollo— y redistribuidora son competencia del Estado. Ello exige que al Estado se reserven los poderes financieros y fiscales suficientes para garantizar su cumplimiento.

Su articulación concreta en el texto de la LOFCA se efectúa de tres maneras fundamentales: primera, haciendo reserva expresa a favor del Estado de los poderes necesarios para hacer frente a las aludidas funciones de su responsabilidad; segunda, estableciendo mecanismos de coordinación que aseguren el mantenimiento del principio de unidad, y tercero, reservando en favor del Estado poderes fiscales suficientes como para hacer posibles que sus fuentes tributarias sean las mejores y más productivas.

En cuanto a lo primero, el artículo 2.1.b) de la ley establece que «la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español» (algunas importantes aplicaciones de esta regla en las SSTC 178/2006, 195/2006, 13, 58 y 237/2007). El principio se completa, desde una perspectiva negativa, en el párrafo a) del mismo precepto citado, que recogiendo una regla establecida en el artículo 157.2 de la Constitución prohíbe que el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o fiscales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español.

En segundo lugar, la coordinación para lograr una ejecución efectiva de los requerimientos de una política económica y fiscal unitaria. La LOFCA hace pivotar la coordinación sobre el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que crea en su artículo 3.º Este

934.

Principios esenciales de la regulación LOFCA.

935.

Reserva al Estado de recursos para cumplir sus funciones.

936.

La garantía del equilibrio económico, responsabilidad del Estado.

937.

Consejo de Política Fiscal y Financiera.

órgano está integrado por los Ministros de Hacienda y de Administraciones Públicas y por el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

Por último, en cuanto a la reserva al Estado de poderes fiscales suficientes, la LOFCA no puede ser más generosa en la consagración de la idea. Por una parte, las mejores y más productivas fuentes de ingresos están en manos del Estado: así resulta de la circunstancia de que el artículo 6.2 prohíba a las Comunidades Autónomas establecer tributos que recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado. Por otro lado, sitúa a las Comunidades Autónomas en la obligación de idear, si quieren establecer tributos propios, hechos imponible nuevos, cuando es claro que todos los ámbitos productivos para la Hacienda están ocupados ya por el Estado. Y, en fin, aun tan estrecho margen de maniobra está limitado porque se reconoce al Estado un derecho incondicionado de ocupación de nuevos hechos imponible, de manera que, aun cuando estos estén gravados por impuestos de las Comunidades Autónomas, el Estado puede establecer tributos sobre los mismos, con el efecto obvio de que los tributos de las Comunidades dejan de exigirse. La recaudación tributaria del Estado ocupa, pues, la práctica totalidad del campo sobre el que pueden ejercerse los poderes tributarios. En virtud de esta situación es lógico que, como vengo diciendo, la financiación de las Comunidades Autónomas se ordene sobre la base de la participación en los ingresos del Estado.

b) *Principios de autonomía, generalidad y suficiencia financiera*

En la estructura de la LOFCA la vertiente más significativa de la autonomía financiera se refiere al gasto, es decir, la plena disposición de los recursos necesarios para ejercer las competencias que las Comunidades Autónomas tienen reconocidas. En lo que concierne a la determinación de sus propios ingresos, la autonomía es más limitada en cuanto que su capacidad para disponer sobre las fuentes de los ingresos tributarios está muy condicionada por la ocupación por el Estado de la práctica totalidad de las fuentes de las que pueden proceder ingresos de tal naturaleza.

Por lo que concierne a la generalidad del modelo, el sistema de financiación seguido en la LOFCA se aplica uniformemente —sin perjuicio de los mínimos factores de diferenciación aludidos— en todas las Comunidades Autónomas. El modelo es único y coincide en esa

938.

Fuentes tributarias del Estado. Marginalidad de las CCAA.

939.

Autonomía orientada más al gasto que al ingreso.

940.

Uniformidad en todas las CCAA.

pretensión de generalidad con las regulaciones, asimismo uniformes, que han establecido los Estatutos de Autonomía a partir del catalán.

En cuanto al principio de suficiencia, el artículo 2.1.f) LOFCA sienta el principio de «suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas». Esta es una de las reglas claves del sistema y, sin embargo, tal vez no aparece en la ley suficientemente definida en cuanto a su contenido y requerimientos. La primera y más inmediata consecuencia que la LOFCA deduce del principio de suficiencia es la garantía establecida a favor de las Comunidades Autónomas de que van a contar con medios suficientes para cubrir el coste ordinario de los servicios transferidos. Esta responsabilidad se hace efectiva, como ya sabemos, en un primer período transitorio, señalando al Estado la obligación de que transfiera de su presupuesto las cantidades suficientes para financiar el coste efectivo de los servicios. En la etapa definitiva, la cobertura de ese coste se asegura mediante el porcentaje de participación en los ingresos del Estado más la recaudación obtenida por los impuestos cedidos.

c) *Principio de solidaridad*

La solidaridad financiera entre los diferentes territorios españoles es un principio que recoge directamente la Constitución (artículo 158) y que la LOFCA recuerda en su artículo 2.1.d), haciendo luego algunas aplicaciones concretas del mismo. Esas aplicaciones consisten en ordenar mecanismos de nivelación horizontal y vertical.

Es conocido que los mecanismos de nivelación en un sistema fiscal descentralizado tienen mayor importancia, son más necesarios y complejos, en la medida en que más autónomas sean las fuentes de financiación. Dado el hecho de la diferente capacidad económica de los diversos territorios, existirían también diferencias de capacidad financiera entre ellos. Por tanto, las Comunidades con un alto nivel de renta y riqueza obtendrán un volumen de recursos inalcanzable para las regiones menos desarrolladas. De aquí la necesidad de arbitrar mecanismos de nivelación horizontal que, en todo caso, tendrá que ser «equitativo», lo que impone reconocer también las superiores necesidades de las regiones más desarrolladas.

La LOFCA, desarrollando el artículo 158 de la Constitución, regula dos mecanismos de nivelación. Uno primero de nivelación vertical estricta, que es el previsto en el artículo 158.1 de la Constitución y en el artículo 15 de la ley; prevén los preceptos citados que el Estado

941.

Suficiencia para el ejercicio de las competencias autonómicas.

942.

Instrumentos de nivelación.

943.

Nivelación vertical: con cargo al presupuesto del Estado.

asigne fondos de presupuesto a aquellas Comunidades Autónomas que usando la financiación procedente de la participación de los ingresos estatales y la recaudación por impuestos cedidos, no puedan asegurar un nivel mínimo en la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que hayan asumido. La garantía de esta igualdad se hace efectiva mediante el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que regula el artículo 15.d) de la LOFCA. Complementa este mecanismo el Fondo de Suficiencia Global (art. 13 de la LOFCA), que «cubrirá la diferencia entre las necesidades de gastos de cada Comunidad Autónoma y Ciudad en su Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales». La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, creó dos nuevos fondos de Convergencia autonómica: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. El segundo mecanismo de nivelación, Fondo de Compensación Interterritorial, regulado por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre. El Fondo se dota anualmente y su distribución se acuerda por las Cortes Generales, siguiendo los criterios de aplicación que establece el párrafo cuarto del artículo 16 LOFCA [entre otros criterios: a) la inversa de la renta por habitante; b) la tasa de población emigrada en los últimos diez años; c) el porcentaje de desempleo sobre la población activa; d) la superficie territorial; d) el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular].

944.

El Fondo de
Compensación
Interterritorial.

d) *Principio de neutralidad*

La neutralidad impone, primero, que las potestades tributarias reconocidas a las Comunidades Autónomas no pueden ejercerse de manera que afecten a la localización de los recursos, que se trasladen de unas a otras partes del territorio buscando el trato fiscal más favorable. Segundo, que debe evitarse que las cargas tributarias que pudieran establecerse por parte de los entes regionales se soporten fuera de los límites de su jurisdicción.

945.

Contenido.

La primera prescripción normativa relativa a la observancia de dichas reglas puede encontrarse en la propia Constitución. Su artículo 157.3 establece, en efecto, que «las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios», regulación que, en este último aspecto de la libre circulación, es el simple correlato en materia financiera de la regla más general del mismo tipo que contiene el artículo 138.2 CE. La LOFCA ha

946.

Efecto
extraterritorial.

recogido la misma prescripción transcrita, haciendo también referencia a la prohibición de medidas que puedan suponer «la existencia de barreras fiscales en el territorio español» [artículo 2.1.a)]. Y en su artículo noveno ha establecido tres reglas que pretenden obtener la plena aplicación de los principios requeridos. Son las siguientes: a) la prohibición de sujetar mediante impuestos propios de una Comunidad elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la misma; b) la prohibición de gravar, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo, y c) la prohibición de que los tributos establecidos por una Comunidad Autónoma supongan obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, o afecten de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de las empresas y capitales dentro del territorio español.

947.
Prohibición de barreras fiscales.

948.
Libre circulación.

e) *Principio de lealtad institucional*

Enunciado en el artículo 2.1.g), ha de aplicarse para valorar el impacto positivo o negativo que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general que, eventualmente, puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

949.
Aplicaciones.

C) Evolución y características del sistema de financiación

Las disposiciones transitorias 1.^a a 4.^a de la LOFCA distinguieron entre los criterios de financiación que habrían de aplicarse en un período provisional, que cifraba en seis años desde la entrada en vigor del Estatuto, y un sistema definitivo. El primero, que ya tiene un simple valor histórico, trataba de garantizar la financiación de los servicios transferidos «con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia» (disposición transitoria 1.^a). La evaluación del «coste efectivo» habría de hacerse teniendo en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión. Una Comisión

950.
Sistema provisional: el coste efectivo.

mixta Estado-Comunidad Autónoma se ocupó en cada caso de evaluarlos, de acuerdo con una metodología que estableció, muy detalladamente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante un Acuerdo de 18 de febrero de 1982 (denominado «método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas»). Un Acuerdo de 18 de febrero de 1982, del Consejo antes citado, ha aprobado finalmente el «método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas».

951.*Sistema definitivo.*

Transcurrido el período transitorio, de acuerdo con las previsiones de la disposición transitoria 1.^a de la LOFCA, habría de establecerse un sistema de financiación definitivo que ha sido, con mucho, una de las cuestiones más debatidas y problemáticas del sistema autonómico español hasta desembocar en las formulaciones que actualmente contiene la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula el «nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía».

952.*Acuerdo de 1986.*

A este sistema se ha llegado del siguiente modo: concluido el período transitorio de financiación que había previsto la LOFCA, se implanta una nueva metodología que se adopta mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986. Preveía este método una evolución anual de la financiación, que se distribuiría entre las Comunidades Autónomas utilizando variables como la población, renta, inmigración, dispersión, insularidad, etc., tomando como referencia general los gastos e ingresos del Estado y el Producto Interior Bruto nacional. La significación que se ha dado a cada una de las variables fue luego cambiando de valores en las sucesivas revisiones del sistema de financiación.

953.*Período 1991-1996: preocupación por la coordinación y el control del déficit.*

Hasta 1991 la financiación estaba basada sobre todo en los ingresos procedentes del presupuesto del Estado, ya que la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas para determinar sus propios impuestos o para decidir sobre el grado de participación en los impuestos estatales estaba prácticamente desactivada. El siguiente Acuerdo de financiación se refirió al quinquenio 1992-1996 y consistió, prácticamente, en una actualización del anterior, si bien es visible en él una mayor preocupación por la coordinación presupuestaria y contable motivada por el propósito de controlar el déficit de la deuda pública a que obligaba el Tratado de Maastricht. Pero, estando vigente este Acuerdo, en octubre de 1993 se introducen modificaciones para fortalecer la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, que habían adquirido una gran capacidad de gasto que no se acompañaba con su capacidad para obtener ingresos de los contribu-

954.*Corresponsabilidad fiscal.*

yentes, de modo que seguía siendo el Estado quien tenía que ir complementando con recursos adicionales los déficits que aquellas generaban.

El cambio más importante en el sistema de financiación, que ya es el precedente del sistema actual, se produce con el siguiente Acuerdo de financiación para el período 1997-2001. El Acuerdo se publica el 26 de marzo de 1997 pero lo adopta el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de diciembre anterior. Su instrumentación legal se hace mediante la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, que modifica la LOFCA; la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos y medidas fiscales; y la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, que es la traducción contable de todas estas reformas.

Las innovaciones más principales que resultan de este nuevo Acuerdo consisten en que los impuestos cedidos cobrarán una significación especial porque se suma a ellos, como impuesto cedido, el IRPF con un límite del 30 por 100. Se reconoce a las Comunidades Autónomas potestades normativas tanto en materia de IRPF como en relación con otros tributos cedidos por el Estado, a efectos de establecer variantes sobre la tarifa, mínimo exento, y deducciones. La justificación de este cambio es la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, que los Acuerdos aspiran a potenciar. También se aumenta, a este efecto, la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Tributaria. El modelo de financiación establecido tendría vigencia para el período 1997-2001 y fue, con mucho, el que mayores críticas y polémicas suscitó ya que no solo fue objeto de una viva contestación jurídica, sino también política en cuanto que algunas Comunidades Autónomas no aceptaron incorporarse al nuevo sistema.

Las críticas doctrinales (J. PÉREZ ROYO, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMP, ZORNOZA) se basaban en que, frente a la flexibilidad que requieren los mecanismos de financiación, la formalización del nuevo sistema implicaba una «cierta congelación o petrificación» del bloque de la constitucionalidad, que haría difícil su adaptación en el futuro. Pero lo principal fueron las advertencias sobre que el sistema tributario es uno de los elementos del equilibrio económico adecuado y justo, que la Constitución impone como un principio a que deben acomodar sus actuaciones los poderes públicos. La cesión de un tramo importante del IRPF, como se establecía en los acuerdos, supondría una quiebra de dicho equilibrio, ya que no puede darse a dicho impuesto el trato de cualquier otro tributo cedido. El IRPF no es un impuesto más sino el eje del deber de contribuir. La STC 182/1997 acababa de decir entonces que

955.
Acuerdo de 1997.

956.
Cesión del IRPF: la corresponsabilidad fiscal como argumento.

957.
Polémica doctrinal sobre la ruptura del equilibrio económico adecuado y justo y del principio de igualdad por la parcial cesión del IRPF.

dicho impuesto es «uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario», de manera que «cualquier alteración repercute» sobre las cargas tributarias de todos los ciudadanos. Si bien es cierto que la igualdad entre todos los españoles no es «rigurosa y monolítica», según viene afirmando la jurisprudencia constitucional desde la STC 37/1981, en algunas materias sí han de ser iguales todos los ciudadanos en derechos y obligaciones, porque así resulta, imperativamente, del acatamiento de los principios recogidos en el artículo 139.1 y de la competencia general que atribuye al Estado el artículo 149.1.1.^a La STC 195/1996 así lo ha dicho, por ejemplo, de los derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social, cuya igualdad afecta hasta a sus aspectos recaudatorios. Y así debería ser también, según los críticos del nuevo sistema de financiación, en el caso del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas ya que no se concebía que un deber constitucional tan importante pudiera cumplirse de modo diferente en cada parte del territorio. Desde el punto de vista de la igualdad de los ciudadanos, disfrutarían de diferentes ventajas según el territorio.

Además, el análisis del sistema también se criticó desde el punto de vista de la igualdad de las Comunidades Autónomas. Así ocurrió, desde luego, desde las que no aceptaron incorporarse al nuevo sistema. Pero también en relación con todas las demás, para las que se abrieron posibilidades diferentes de establecer variaciones destacables o especialidades en su financiación.

Por otro lado, la atribución de potestad normativa a las Comunidades Autónomas en relación con los impuestos cedidos cambiaba, según los críticos, la naturaleza de los mismos que pasarían, en tal caso, de ser cedidos a configurarse técnicamente como impuestos propios.

Pese a las críticas, el Acuerdo prosperó y algunas de las fórmulas que se utilizaban en él se consolidaron en el Acuerdo de financiación de 27 de julio de 2001, que es el actual sistema de financiación, organizado ahora en un marco normativo nuevo, impuesto por la Unión Europea y concretado en las exigencias de estabilidad presupuestaria. La Comunidad había aprobado en 1997 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, motivado por la preocupación por consolidar los resultados alcanzados estableciendo medidas que aseguraran el mantenimiento de la disciplina fiscal en los Estados miembros; se buscaba un mayor control sobre las cifras del déficit público y la sostenibilidad de las finanzas públicas para que no pudieran verse afectadas por problemas o medidas de carácter temporal. La consecuencia normativa en España será la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Pre-

supuestaria (después sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), y finalmente el nuevo artículo 153 CE y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyos principios obligan por igual a la Administración estatal, a las Administraciones autonómicas y a los demás organismos públicos. Los objetivos de estabilidad los fija semestralmente el Gobierno, pero con una importante intervención previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, cuyas funciones necesariamente se potencian (artículo 8 de la Ley citada).

959.
Consecuencias de la estabilidad presupuestaria.

El Consejo aludido aprobó un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en su reunión de 27 de julio de 2001. De aquí derivó la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que reguló el «nuevo sistema de financiación», que variaba bastante algunos extremos del modelo anterior. La reforma no ha sido muy duradera porque un Acuerdo del Consejo, adoptado el 15 de julio de 2009, determinó un cambio que, además de una reforma de la LOFCA llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2009, condujo a la aprobación de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común mediante la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

960.
Del sistema de financiación de 2001 al de 2009.

Los propósitos del nuevo sistema, según los expresa el Preámbulo de la ley citada, son «el refuerzo de las prestaciones del Estado del bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos».

961.
Objetivos del modelo 2009.

El refuerzo del Estado del bienestar se fía a la incorporación por el Estado de recursos adicionales. El principio de suficiencia se apoya en el Fondo de Suficiencia Global, que tiene por objeto asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas. El fortalecimiento de la equidad se instrumenta a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, y también mediante los Fondos de Convergencia, que se crean con fondos adicionales del Estado para reforzar la convergencia en financiación per cápita y en los niveles de vida de los ciudadanos.

962.
Suficiencia y equidad

En fin, la autonomía y corresponsabilidad son objeto de atención especial a través del aumento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas y mediante el incremento de las competencias normativas de las mismas para que dispongan de una mayor capacidad de decisión respecto del volumen

963.
Autonomía y corresponsabilidad

de ingresos de que disponen. También se refuerza la colaboración recíproca entre las administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Como ocurría en el sistema de 2001, las necesidades globales de financiación de las Comunidades se establecen a partir de un año base, que es 2007. El artículo 3 de la Ley fija los criterios para determinarlas. A esas necesidades se adicionan otros importes necesarios para fijar la financiación que cada Comunidad recibirá en el año 2009. Son procedimientos técnicos complejos que no desarrollaremos ahora y que explican con gran pormenor los artículos 5 y siguientes de la Ley, a efectos de establecer el cálculo de los años sucesivos al año base.

Los fondos de convergencia autonómica, a los que ya hemos hecho alusión anteriormente, son el Fondo de Competitividad, que pretende garantizar que aquellas Comunidades Autónomas cuyos recursos por habitante sean inferiores a la media vean incrementados dichos recursos cuando se den las condiciones que prevé el artículo 23, y, por otra parte, el Fondo de Cooperación, que se dirige a complementar el sistema de financiación en lo necesario para la mejora del Estado Bienestar, con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Se suman estos al Fondo de Compensación Interterritorial, el de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, y el de Suficiencia Financiera.

Es muy extensa e importante, en la Ley de 2009, la regulación de los tributos cedidos (impuesto sobre la renta de las personas físicas, patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, juego, IVA, sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y derivados, hidrocarburos, labores del tabaco, electricidad, determinados medios de transporte y ventas minoristas de determinados productos). Es muy pormenorizada la regulación del rendimiento que se cede de la normativa aplicable y, sobre todo, de las facultades normativas que se atribuyen a las Comunidades Autónomas, especialmente en lo que concierne al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La coordinación de la gestión tributaria se lleva a cabo a través de organismos como el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación Tributarias, y los Consejos territoriales con la misma denominación.

964.
Año base y sucesivos.

965.
Fondos de convergencia.

966.
Tributos cedidos.

967.
Órganos de coordinación 2009.

III. LÍMITES GENERALES AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS

1. EL PRINCIPIO DE UNIDAD Y EL INTERÉS GENERAL

A) Las consecuencias generales de la unidad

El artículo 2 CE establece: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Al debate suscitado por la redacción de este precepto, con ocasión de la elaboración de la Constitución, así como a su significación general en punto al reconocimiento de la soberanía única de la nación española, nos hemos referido ya. Consideraremos ahora, por tanto, las proyecciones del principio de unidad como límite al ejercicio de las competencias. Su significación se manifiesta, a nuestro juicio, en tres órdenes diferentes: primero, la unidad es no solo un contrapunto, sino un punto de partida necesario para la existencia de la autonomía; segundo, es también un límite para las competencias de las Comunidades Autónomas; tercero, la unidad es, finalmente, la fundamentación última de los poderes y atribuciones que el Estado ostenta.

En cuanto a lo primero, puede hablarse de autonomía en el marco de un ordenamiento más general que comprende al propio ente autónomo. Un ordenamiento formado en ejercicio de la facultad de disposición sobre sí misma de una comunidad organizada, sin que exista ningún punto de referencia superior que, con mayor o menor alcance, limite dichas facultades dispositivas no es un ordenamiento autónomo sino un ordenamiento soberano. Este es el único ordenamiento verdaderamente primario. La autonomía, como ROMANO ilustró, puede darse tan solo en el marco de los ordenamientos secundarios. Estos tienen siempre como punto de referencia una organización o comunidad más amplia en la que aparecen insertos. Más aún, el ordenamiento de los entes autónomos es una derivación del ordenamiento principal que los apoya y justifica. Ello es muy claramente visible en nuestra propia Constitución en lo que hace a la formación del ordenamiento particular de las Comunidades Autónomas. Los principios generales de su organización y funcionamiento están en la propia Constitución (que es al tiempo la norma de cabecera del ordenamiento general del Estado); y la pieza «institucional básica» (artículo 147.1) de la que emerge la Comunidad Autónoma, el Estatuto, se justifica en la Constitución y es

968.

Artículo 2 CE:
«indisoluble
unidad».

969.

Ordenamientos
autónomos y
ordenamientos
soberanos.

970.

El ordenamiento autónomo deriva de otro principal en que se justifica: constatación en la CE.

a su vez una norma (con el carácter de ley orgánica: artículo 81), que hunde sus raíces en la matriz del ordenamiento general, del que forma parte. Los elementos normativos más nobles de la autonomía forman parte y se apoyan en el ordenamiento general del Estado que es único y se aplica en todas las partes del territorio. Por demás, como hemos tenido ocasión de ver, estas ideas quedaron afianzadas en la jurisprudencia constitucional a partir de la Sentencia de 2 de febrero de 1981 («la autonomía hace referencia a un poder limitado..., autonomía no es soberanía..., y dado que cada organización territorial es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución»).

En cuanto a la segunda proyección del principio de unidad, como límite de las competencias autonómicas, es claro, desde luego, que se constituye como un punto de referencia negativo para la autonomía. Sin embargo, es un principio abstracto que tiene que traducirse en reglas más específicas para actuar normativamente como límite. Esta especificación en reglas, de los valores que contiene el principio de unidad, se ha hecho principalmente por la Constitución estableciendo, por un lado, las competencias que el Estado debe detentar en cualquier caso para conservar la igualdad y la salvaguarda de los intereses generales, y, por otro lado, imponiendo otros principios derivados, como la igualdad o la libre circulación de las personas y los bienes (artículos 137 a 139 CE) como límites complementarios al ejercicio de las competencias autonómicas.

Por tanto, la tercera proyección del principio de unidad a que nos referíamos es su carácter habilitante o fundamentador de los poderes y atribuciones del Estado, reservando para él todos los que son precisos para que el sistema político entero pueda funcionar en clave de unidad.

Los criterios que el constituyente puede emplear para distribuir el poder pueden ser elegidos con relativa libertad, pero en nuestro caso se ha explicitado una regla general empleada a estos efectos: del poder recibido por cada ente territorial coincide con la esfera de «sus respectivos intereses» (artículo 137), lo que supone la reserva al poder del Estado de todo lo que concierne al interés general. De esta manera puede concluirse que las exigencias del principio de unidad, en cuanto concierne a los poderes que en todo caso debe ostentar el Estado, se concretan de conformidad con los intereses generales que son el punto de referencia constitucional para concretar el contenido y alcance de aquellos poderes.

972.

Los «respectivos intereses».

B) El interés general como criterio para la atribución de competencias y límite a su ejercicio

La utilización del interés general como criterio para delimitar las esferas respectivas de actuación de los poderes estatales y autonómicos se atiene, en nuestro sistema constitucional, a las siguientes reglas:

a) Es normalmente muy difícil de establecer una separación absoluta entre el interés general y los intereses respectivos de cada uno de los territorios autónomos. Los intereses de estos son siempre, en alguna medida, también intereses generales. Y los intereses generales que el Estado custodia afectan y tienen repercusiones que conciernen también a las Comunidades Autónomas. Por todo ello, los repartos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden emplear fórmulas de asignación que supongan una separación estricta entre las esferas de interés de cada uno de los poderes implicados. Estas ideas están muy claramente expresadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1982: «Concretar este interés (respectivo) en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, solo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

b) Por tanto, no hay una correspondencia exacta entre el interés general y los poderes del Estado. Y ello en varios sentidos: 1.º el interés general no requiere ordinariamente que todos los poderes sobre una materia determinada sean atribuidos al Estado; sin perder su condición relevante para la comunidad entera, parte de las actuaciones públicas sobre la misma materia pueden ser encomendadas a las Comunidades Autónomas. Ello se aprueba muy fácilmente: todas las reservas de competencias que contiene el artículo 149 de la Constitución a favor del Estado conciernen a asuntos de interés general y, sin embargo, las reservas dichas tienen diferente alcance; en ocasiones comprenden la legislación básica, otras veces toda la legislación, otras incluyen la gestión misma, etc., lo que ilustra de que, sin dejar de estar afectado el interés general, determinados aspectos del mismo pueden quedar satisfechos o complementados con la acción de las Comunidades Autónomas; 2.º el interés general no es un concepto residual en relación con el interés regional o local, en el sentido de que todo lo que no concierna o no pueda ser atendido en sede regional pertenezca, sin más, al Estado; la «plurirregionalidad de los intereses no es por sí misma motivo de reserva de competencias al Estado» (VOLPE).

973.

Intereses predominantes, no intereses exclusivos.

974.

El interés general no determina la exclusividad estatal de las competencias.

975.

No coincide siempre la suprarregionalidad y el interés general.

Hay cuestiones suprarregionales que pueden ser atendidas en común por las Comunidades Autónomas sin que el Estado tenga que intervenir (desarrollaremos con detenimiento esta afirmación más adelante en este mismo volumen al tratar del límite del territorio). No hay, por tanto, una correlación exacta entre la suprarregionalidad, el interés general y los poderes del Estado, y 3.º como puede deducirse de lo dicho, tampoco puede aplicarse la regla de los círculos de interés para excluir a las Comunidades Autónomas de todo lo que supere el interés regional. Por el contrario, deben participar en cuantos asuntos les afecten, aunque sean extraños a sus competencias materiales.

976.

No excluye siempre a las CCAA.

c) La definición de lo que concierne a cada una de las esferas de interés en juego es cuestión tan principal para el sistema político que, por fuerza, en sus aspectos básicos no puede dejarse a la libre disponibilidad del legislador ordinario que, en tal caso, podría producir en cada actuación ampliaciones o reducciones de los ámbitos de poder estatales o autonómicos. Cuando la Constitución se remite al legislador ordinario para definir el contenido de interés local, protege algunos contenidos mínimos mediante la técnica de la garantía institucional; así lo hace en lo que concierne a la determinación de las atribuciones de las Corporaciones locales, cuya autonomía puede delimitarse, respetando el contenido esencial, por medio de leyes. En el caso del reparto de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo demandado respectivamente por el interés general y regional, las delimitaciones se constitucionalizan en mayor medida, de manera que están contenidas en sus aspectos básicos en el propio texto de la Constitución. Ello puede contribuir a la mayor rigidez del sistema, pero, desde luego, lo estabiliza, en el sentido de no permitir que el ámbito de la autonomía pueda ser constreñido o sometido a operaciones continuas de delimitación. La Constitución contiene la delimitación básica de lo que concierne a cada esfera de poder y, para agotar la cuestión se remite a los Estatutos de Autonomía o bien a leyes estatales. Los primeros son un cauce ordinario para las referidas delimitaciones finales en lo que se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas, aunque de rechazo, fijan también el alcance de las exigencias del interés general. La remisión a la legislación ordinaria del Estado también la lleva a cabo en supuestos concretos la Constitución. La ley estatal, en tales casos, perfila el alcance de las exigencias del interés estatal traduciéndolo en competencias del Estado y de rechazo (aunque a la inversa de lo que hacen los Estatutos) ultiman la definición de lo que concierne a los intereses regionales. Pero estas operaciones son posibles cuando la Constitución lo permite, solo entonces y en relación con las materias que

977.

No se entrega ordinariamente a la disposición del legislador ordinario.

978.

Utilización del interés general como criterio para el reparto de competencias directamente en la CE.

979.

Remisiones a la legislación ordinaria.

designa (por ejemplo, artículo 149, párrafos 3, 13, 24, 29 y otros muchos). Esto es así, cuando menos, en lo que afecta a la disciplina constitucional ordinaria de la distribución de competencias, lo que no excluye que existan poderes genéricos de intervención (genéricos por la falta de referencia a la materia sobre la que pueden emplearse, no porque carezcan de tasa o medida o no se resuelvan en atribuciones específicas) a emplear en supuestos especiales (artículo 150.3) o de excepción (artículo 155).

d) La STC 42/1981 dijo que «la Constitución distingue entre distintos niveles del interés general en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (artículo 150.3, 155.1 y 137, entre otros). En concreto, la consecución del interés general de la nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto». Esta interpretación del artículo 149.1 como un precepto que concreta las atribuciones competenciales del Estado justificadas para garantizar y preservar el interés general en conexión inmediata con el principio de unidad que proclama el artículo 2 de la Constitución, puede verse también en las SSTC 48 y 152/1988, 75/1989, 13/1992, 59/1995, 65/1998, etc. Esta última Sentencia especifica que «el criterio del interés general viene a complementar al puramente territorial sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructura de transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas) introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia». La STC 68/1984, en términos que han sido repetidos, por ejemplo, por la Sentencia 227/1988, y otras muchas, ha precisado que «no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado, llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori por este Tribunal».

Una vez establecida la distribución de competencias no puede volver a invocarse la cláusula del interés general para asumir otras distintas o no reconocidas. En este sentido, las Sentencias 37/1981 y 42/1981 («para el intérprete de la Ley el ámbito concreto del interés es ya un

980.
«Niveles de interés
general».

981.

El interés general fue tenido en cuenta por el constituyente al definir las competencias y no puede volver a utilizarse al aplicarlas.

dato definido por la Ley misma... como repertorio concreto de competencias»). En la STC 76/1983 se afirma que el interés general es «una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Esta jurisprudencia, que es muy reiterada (SSTC 48 y 152/1988, 75/1989, 65/1998, etc.), matiza, sin embargo, la posibilidad de que en situaciones de emergencia o de grave riesgo de producción de daños a los intereses generales pueda el Estado adoptar decisiones fundadas en razones poderosas de seguridad o de urgente necesidad, o también que pueda la legislación reguladora de una determinada materia, por ejemplo, el medio ambiente, o la protección civil, reservar competencias ejecutivas excepcionales al Estado para atender esos supuestos de emergencia. La atribución se basa en una ponderación que el legislador tiene que hacer de los requerimientos del interés general (por ejemplo, SSTC 133/1990 y 329/1993).

982.

Salvo ocasiones de emergencia o urgencia.

e) Como antes se ha indicado, diversos preceptos constitucionales incorporan el concepto de interés general como criterio para delimitar las competencias estatales. En todos estos casos, la concreción de lo que sea de interés general depende de decisiones últimas del legislador estatal. La jurisprudencia se ha referido en diversas ocasiones a la legitimidad constitucional de estas operaciones. Por ejemplo, en materia de puertos, el artículo 149.1.20.^a atribuye al Estado la competencia sobre los «puertos de interés general». El Tribunal Constitucional ha establecido que realmente el ejercicio de competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas depende de una previa delimitación de los conceptos que usan la Constitución y los Estatutos. Que sea un puerto comercial o no comercial, de refugio o deportivo es algo que debe definir el legislador ordinario ya que de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad pueden extraerse diversas consecuencias. Dice la Sentencia 40/1998 que de los conceptos usados en la Constitución o en los Estatutos «pueden extraerse, sin forzar los conceptos empleados en las mismas y dentro siempre de los límites constitucionales, más de una interpretación, y a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada y conveniente». Continúa diciendo que la expresión «puertos de interés

983.

Fijación del interés general por el legislador estatal en sectores concretos.

general», por ejemplo, no tiene un contenido necesario derivable directamente de la Constitución, por lo que «los órganos estatales —y muy singularmente el legislador— disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de interés general»; el Tribunal se reserva únicamente la calificación de «si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad». El equilibrio es delicado porque la competencia estatal en materia de puertos «implica necesariamente una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, ya que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencias sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios» y, viceversa, tampoco la simple implantación de un puerto estatal puede suponer la desaparición de otras competencias que han de ejercerse sobre el mismo espacio físico, pues «la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca el puerto» (STC 77/1984, de 3 de julio, y 40/1998, de 19 de febrero).

Un problema semejante se plantea, en base a lo establecido en el artículo 149.1.20.^a, sobre el alcance de la competencia del Estado en materia de «aeropuertos de interés general». La Sentencia 68/1984, de 11 de junio, dejó claro que la declaración de un aeropuerto como de interés general es una función que corresponde al Estado, doctrina que ha ratificado sin titubeos toda la jurisprudencia ulterior. En relación con las declaraciones de interés general que formule el Estado, lo más que ha llegado a apreciar la jurisprudencia constitucional es la competencia del Tribunal para controlar los posibles abusos. La reiteración de esta misma doctrina puede verse en las Sentencias 40/1998, de 19 de febrero; 65/1998, de 18 de marzo, y 133/1998, de 18 de junio.

C) La unidad esencial de las instituciones jurídicas en todo el territorio del Estado y sus excepciones

Una manifestación muy relevante del principio de unidad radica en que la Constitución ha procurado que los principios e instituciones que vertebran esencialmente el ordenamiento jurídico sean los mismos en toda España. A las Comunidades Autónomas se les ha atribuido una amplia potestad legislativa que les permite aprobar normas de organi-

984.

Control de las declaraciones.

985.

Equilibrio y ponderación de competencias.

986.

Puertos, aeropuertos y obras públicas como ejemplos.

zación y funcionamiento y establecer regulaciones sectoriales sobre un abundante número de materias. Pero las instituciones jurídicas, condensadas en los principales códigos y leyes administrativas fundamentales, han quedado en la mano exclusiva del Estado, al menos en sus aspectos determinantes. Existe en todo el Estado, en consecuencia, una misma legislación mercantil, penal, penitenciaria, procesal, laboral, civil y administrativa, por determinación expresa del artículo 149.1, apartados 6.º, 7.º, 8.º y 18.º, con las aperturas y matizaciones que en ellos mismos se establecen.

Esta uniformidad jurídica esencial caracteriza al Estado autonómico español y aporta un elemento de vertebración, entre todos los territorios que lo integran, de enorme relevancia.

Los criterios de interpretación y matices con los que ha de entenderse la unidad de las instituciones jurídicas son los siguientes:

987.
Legislación
mercantil.

a) La STC 37/1981, de 16 de noviembre, es la primera que se refiere al título «legislación mercantil» (artículo 149.1.6.ª) atribuida en exclusiva al Estado. La delimitación entre competencias mercantiles y competencias de regulación pública ha dado lugar a muchos debates en sede constitucional, que resume la STC 37/1997, de 27 de febrero: «El punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones *inter privados* y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones contractuales —mediante, por ejemplo, actividades de policía administrativa (STC 71/1982, FJ 16) o de establecimiento de servicios de vigilancia, inspección o régimen disciplinario (STC 62/1991, FJ 4.º). El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil afirmando que «sólo las reglas de Derecho Privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil» (SSTC 37/1981 y 14/1986) e incluyendo en ellas el establecimiento de las condiciones generales de contratación, las modalidades de contratos (STC 71/1982), la delimitación de su contenido típico (STC 37/1981), de los derechos y obligaciones en el marco de relaciones contractuales privadas (SSTC 88/1986 y 62/1991), la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios (SSTC 37/1981, 88/1986) o las condiciones de validez de los contratos privados (STC 62/1991), en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas. Así, por ejemplo, en la STC 96/1996, con cita de la STC 37/1981, se hace la distinción entre las normas que disciplinan el contrato de arrendamiento financiero que,

988.
Regulación de las
relaciones inter
privados: mercantil.

989.
Regulaciones e
intervenciones
públicas en la
economía:
dependen de otras
competencias
materiales.

por incluir «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales», deben encuadrarse en la materia legislación mercantil, y las normas que regulan las sociedades de arrendamiento financiero, y en especial las que contienen habilitaciones a favor del Gobierno de la Nación para intervenir en este ámbito, que se integran en la materia de ordenación del crédito y la banca. Más concretamente, frente a las alegaciones del Abogado del Estado, debe recordarse que este Tribunal ha distinguido siempre, a efectos de calificación competencial, entre la competencia sobre legislación mercantil y la relativa a la creación y ordenación de los mercados y lugares de contratación en los que se lleva a cabo el tráfico mercantil mediante contratación sometida a este tipo de legislación [por todas, STC 88/1986, FJ 8.b)]. En efecto, desde la sentencia citada, el Tribunal ha delimitado el alcance de la legislación contractual, civil y mercantil, en relación con otras materias competenciales como el comercio interior, la defensa de consumidores y usuarios (SSTC 71/1982, 88/1986 y 61/1991), los Centros de Contratación de Mercancías (STC 37/1981), la ordenación de los seguros (STC 86/1989) y las cooperativas (STC 72/1983)».

b) En consecuencia, con la absoluta exclusividad de la competencia estatal en materia de legislación penal (artículo 149.1.6.ª CE), las Comunidades Autónomas ni pueden establecer tipos delictivos ni modificar los existentes (SSTC 142/1988, de 12 de julio, y 162/1996, de 17 de octubre).

Por lo que concierne, sin embargo, a la competencia en materia de legislación penitenciaria (artículo 149.1.6.ª CE), la STC 104/1988, de 8 de junio, ha determinado la legitimidad del ejercicio por el Estado de funciones de coordinación sobre la ejecución autonómica en la indicada materia.

c) La competencia estatal en materia de legislación procesal no es óbice para que el artículo 149.1.6.ª de la Constitución admita «las necesarias especialidades que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas». Esta posibilidad, reconocida en la jurisprudencia constitucional, ha sido explicitada en el artículo 130 del Estatuto de Cataluña de 2006 («Corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña»). Desde la STC 71/1982, de 30 de noviembre, la jurisprudencia constitucional viene negando que pueda interpretarse el artículo 149.1.6.ª en el sentido de que permite a las Comunidades Autónomas innovar el ordenamiento jurídico en relación con la defensa jurídica de los derechos o

990.*Legislación penal.***991.***Legislación penitenciaria.***992.***Legislación procesal.***993.***Especialidades autonómicas.*

intereses que regulen. Por esta razón ha declarado la inconstitucionalidad de algunas prescripciones procesales de la legislación autonómica, negando que concurren «las necesarias especialidades» a que alude el artículo 149.1.6.^a Por ejemplo, el establecimiento de órganos y procedimientos arbitrales (SSTC 146/1996, de 19 de septiembre; 196/1997, de 13 de noviembre; 173/1998, de 23 de julio). También ha considerado que el uso de la lengua en los procesos es competencia exclusiva del Estado (STC 56/1990, de 29 de marzo).

Son muchas las Sentencias que han precisado cuál es el alcance de la competencia en materia de «legislación procesal», que incluye las cuestiones de legitimación y postulación ante los tribunales, plazos procesales, atribuciones de los juzgados y tribunales, procedimientos, etc. (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, 156/1991, 146/1996, 150/1998, 173/1998, 127/1999).

994.
Legislación laboral.

d) El Tribunal Constitucional estableció tempranamente una doctrina que sigue resultando útil para la interpretación de los diferentes conceptos que maneja el artículo 149.1.6.^a, en el sentido de que no puede utilizarse para interpretarlo la noción doctrinal o académica con la que se identifica o delimita dicha materia ya que, según la STC 37/1981, de 16 de noviembre, «el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva».

995.
Definiciones doctrinales.

Para interpretar el concepto «legislación laboral», que el artículo 149.1.7.^a CE atribuye en exclusiva al Estado, la jurisprudencia constitucional ha tenido que esforzarse en precisar el deslinde entre la competencia de legislación, que siempre es del Estado, incluyendo cualquier forma de normación, con independencia de su rango, y la competencia de ejecución, ordinariamente autonómica (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre; 185/1991, de 3 de octubre, y 194/1994, de 28 de junio). Pero en algunos supuestos como los actos de extensión de los convenios colectivos (STC 86/1991, de 25 de mayo) ha debido resolverse si son actos normativos o de ejecución, decidiendo lo segundo y, por tanto, la competencia autonómica. No obstante, también acepta la jurisprudencia que el Estado pueda asumir determinadas competencias de naturaleza ejecutiva (STC 17/1986, de 4 de febrero).

996.
Toda la regulación estatal.

e) Los conceptos «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «procedimiento administrativo» (artículo 149.1.18.^a CE) encierran dos títulos competenciales diversos (STC 76/1983, de 5 de

agosto). Respecto del régimen jurídico, la competencia estatal es básica, lo que determina que las Comunidades Autónomas habrán de tener competencias legislativas complementarias. Aunque en esta materia la STC 50/1999, de 6 de abril, aceptó que el alcance de las bases tiene que conseguir una mayor uniformidad porque debe pretender un «tratamiento común de los administrados», lo que supondría una reducción de la diversidad que pueden introducir en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas las Comunidades Autónomas. Dice al respecto la importante Sentencia citada que «En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el artículo 149.1.18.^a CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar “a los administrados un tratamiento común ante ellas” y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias». Más complejo ha sido determinar qué instituciones y técnicas agrupa el concepto «régimen jurídico». Por lo que concierne al procedimiento administrativo común, no implica que el Estado tenga competencia absoluta sobre cualquier clase de procedimiento, ya que la institución que tiene competencias sustantivas sobre una materia puede regular el procedimiento de una manera adjetiva e instrumental. La STC 227/1988 dijo al respecto que «sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del “procedimiento administrativo común”... coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las

997.

«Régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «procedimiento administrativo».

998.

Mayor extensión de las competencias autonómicas en cuestiones organizativas que en otras que afecten a las relaciones con los ciudadanos.

999.

El concepto de «régimen jurídico».

1000.

Especialidades procedimentales, competencia de las CCAA.

1001.
Concepto de
procedimiento
administrativo
común.

Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración...». De lo que hay que deducir que la competencia en materia de «procedimiento administrativo común» alude a una regulación más general de trámites y reglas a los que ha de atenerse ordinariamente la Administración en su actuación. «El adjetivo común que la Constitución utiliza —dice la STC 227/1988— lleva a entender que lo el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, y, por otro, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento». La orientación de esta Sentencia fue confirmada por la STC 50/1999, de 6 de abril: «Este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que «prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988). Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto».

1002.
«Legislación sobre
expropiación
forzosa».

También el artículo 149.1.18.^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación sobre expropiación forzosa», atribución que, al delimitarse utilizando el concepto «legislación», hay que entender, según una jurisprudencia constitucional reiterada que ya nos consta, como comprensiva de la totalidad de las funciones de carácter normativo, es decir, de la regulación completa de la institución. La STC 37/1987, de 26 de marzo, ratifica que la competencia estatal no es sobre la legislación básica, sino más amplia, de modo que se refiere al establecimiento de una regulación uniforme en todo el Estado, que impida «que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las

garantías que comporta el procedimiento expropiatorio». Es el Estado el que tiene la competencia exclusiva para establecer «las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental». No obstante, la jurisprudencia ha reconocido en repetidas ocasiones, a las Comunidades Autónomas, competencia para legislar sobre aspectos meramente organizativos y de procedimiento cuando se remiten a la expropiación forzosa para hacer efectivas competencias propias. Las variaciones sobre el régimen general que acepta la jurisprudencia son mínimas, de modo que no se desvíen sustancialmente del régimen general. Pero salvada la «regulación uniforme de la institución», la jurisprudencia ha establecido que la expropiación es «un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines...», por lo que cuando las Comunidades Autónomas establecen una determinada legislación sectorial, son ellas y no el Estado «las que ostentan la potestad para definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados».

También forma parte de la regulación uniforme del Derecho Administrativo lo concerniente a contratos, concesiones y responsabilidad administrativa (el artículo 149.1.18.^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas»). El alcance de la primera competencia fue marcado por la STC 141/1993, de 22 de abril, en el siguiente sentido: «La normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas». La jurisprudencia también considera que, en materia de concesiones administrativas, la legislación básica debe incluir todos los aspectos de la institución que requiere alguna regulación unitaria en todo el territorio nacional (SSTC 149/1991, de 24 de julio; 193/1998, de 1 de octubre, etc.).

f) Por último, el artículo 149.1.8.^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la «legislación civil», pero estableciendo en este caso que dicha exclusividad es «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan».

1003.

Contratos, concesiones y responsabilidad administrativa.

1004.

Derecho Civil.

Al tratar más atrás de los hechos diferenciales constitucionalizados, nos hemos referido a las rupturas en la uniformidad del Derecho Civil, nunca lograda en España en toda nuestra historia, que han resultado del reconocimiento constitucional de los derechos civiles, forales o especiales. Nos remitimos a dicho lugar. Recordaremos, tan sólo, que el concepto de «conservación» se hace extensivo a cualquier forma de asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las Compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento, y permite también la positivación en normas formales de costumbres vigentes en el propio ámbito territorial (SSTC 121/1992 y 88/1993). La modificación se refiere al cambio de reglas preexistentes (STC 88/1993). Y en cuanto al «desarrollo», el TC ha aceptado que las competencias autonómicas les permitan regular materias que no han sido objeto históricamente del Derecho foral. Desarrollo, dice el Tribunal Constitucional, debe entenderse como algo distinto de modificación. Por eso, no puede vincularse al contenido actual de las Compilaciones u otras normas vigentes. Permite, por el contrario, regular instituciones conexas con las incorporadas a las Compilaciones, o la innovación de contenidos y principios del Derecho foral. Esta habilitación la completa el Tribunal Constitucional con una más de sus reiteradas e inconcretas advertencias sobre que, no obstante lo dicho, dicha competencia no puede entenderse como ilimitada, porque eso dejaría sin sentido lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución que atribuye la competencia sobre legislación civil al Estado.

D) La unidad del orden económico

a) *La estructura técnica del principio*

1005.
*Conjunto de
potestades y
límites.*

El aseguramiento de la unidad económica en todo el territorio del Estado exige, esencialmente, una ordenación articulada de los siguientes instrumentos jurídicos: primero, la atribución al poder central del Estado de potestades suficientes para definir el modelo económico general y las condiciones regulatorias básicas de la economía y de cada uno de los sectores que la integran. En segundo lugar, el reconocimiento de derechos de contenido económico a los ciudadanos estableciendo garantías constitucionales que se impongan a cualquier decisión que no respete su contenido esencial. Y tercero, la imposición de límites generales a las decisiones económicas de cualquier poder público, especialmente a las autonomías territoriales, para evitar que produzcan interferencias o generen obstáculos injustificados o despro-

porcionados para el correcto funcionamiento del mercado, restringiendo o imposibilitando la libre circulación de personas y bienes.

Todas las Constituciones federales de las que se puede tomar ejemplo han asegurado la unidad económica utilizando la gama de principios e instrumentos que acaba de referenciarse. También a ese esquema de organización se ha atendido la Unión Europea para hacer factible la unidad de mercado que formaba parte de su programa fundacional.

Con acierto variable la jurisprudencia constitucional se ha atendido a destacar que los indicados son los soportes del principio de unidad del orden económico nacional. La STC 96/1984, de 19 de octubre, reconducía dichas reglas a dos: la primera estaría representada por «el principio de unidad de mercado» reconocido implícitamente en el artículo 139.2 CE, expresado en la regla de que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que, directa o indirectamente obstaculicen... la libre circulación de bienes en el territorio español». La segunda manifestación radicaría en la «adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional, al servicio de una serie de objetivos de carácter económico fijados por la propia CE (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)». Añade la jurisprudencia que la unidad de mercado se resuelve en el respeto a otros dos principios generales que la integran: por un lado, el de libre circulación de personas y bienes; y, por otro, la igualdad de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el ejercicio de las actividades de carácter económico. La conjunción de estos valores y principios confluye para «alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter impone» (STC 64/1990, de 5 de abril).

1006.
«Principio de
unidad de
mercado».

1007.
Política económica
general.

b) *Las atribuciones generales del Estado para asegurar la unidad económica*

La competencia en materia económica más general que reconoce al Estado la Constitución es la establecida en el artículo 149.1.13.^a Le reserva este precepto la competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Los conceptos utilizados en el precepto, para delimitar la competencia estatal, son los de «bases», «coordinación» y «planificación general», cuya significación es el primer problema a despejar.

Respecto del concepto de bases no son precisas ahora explicaciones. Está bien asentada, en sede doctrinal y jurisprudencial, la inter-

1008.*«Bases» de la economía.*

pretación de que la competencia para la determinación de las bases implica esencialmente la producción de decisiones que aseguren un mínimo común regulatorio de la materia a la que se refieran. Utilizada en la Constitución la expresión «bases» aislada del concepto de «legislación», supone siempre un plus de atribuciones al Estado que trascienden de lo normativo y alcanzan también a funciones puramente ejecutivas cuando resultan imprescindibles para asegurar aquel mínimo común denominador unitario, en este caso de la materia económica. La jurisprudencia constitucional ha reconocido reiteradamente que, en materia de ordenación económica, las bases que el Estado debe establecer han de contener una regulación de «la estructura, organización interna y funciones de los sujetos económicos», así como «la actividad de los mismos» (SSTC 1/1982, de 28 de enero; 91/1984, de 9 de octubre; 48/1988, de 22 de marzo). Considerando las peculiaridades de los asuntos económicos, el Tribunal Constitucional no ha dudado en aceptar que, aunque las bases hayan de establecerse ordinariamente mediante ley, también se incluye en este ámbito la habilitación de potestades de carácter reglamentario y otras de naturaleza simplemente ejecutiva.

1009.*Organización y actividad de los sujetos económicos.*

La competencia sobre las bases de la ordenación de la economía es también, por su naturaleza, horizontal o transversal, como ya hemos constatado. Este tipo de competencias, cuando se ejercen, afectan a la ordenación de diversos sectores para los cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía tienen dispuesto un régimen particular de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De modo ordinario, los problemas interpretativos que suscita la concurrencia de competencias generales con otras de carácter especial se resuelven en la jurisprudencia reconociendo preferencia aplicativa a la atribución particular, especial o singular, sobre la general. Esta regla, sin embargo, no siempre puede ser de aplicación en materia de economía, ámbito en el que más bien tiende a dominar la solución contraria: las regulaciones sectoriales no pueden desvirtuar o desatender la ordenación económica general. La STC 197/1996, de 28 de noviembre, ha expresado con mucha claridad este excepcional régimen de preferencias. Se refería la Sentencia a la Ley de 22 de diciembre de 1992, relativa a la ordenación del sector petrolero. Al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley dijo el Tribunal que, si bien en ocasiones «ha señalado como criterio general en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales, el de prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica... también ha dicho que a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto... Respecto del supuesto aquí considerado, no podría considerarse con carácter general, y menos

1010.*Carácter horizontal o transversal de la competencia.*

aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica general como el petrolero... las competencias específicas en materia energética hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar a las segundas. Las competencias de ordenación o dirección general de la economía... (comprenden) las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector». Muy precisas y contundentes en este mismo sentido, las SSTC 297/96, de 28 de noviembre, y 134/2011, de 20 de julio.

Las potestades de ordenación general de la economía están al servicio, esencialmente, de la organización de un mercado unitario. Las competencias relativas a la regulación y supervisión del buen funcionamiento de ese mercado y que corresponden al Estado, se ejercitan, según las opciones organizativas que se sigan, bien por órganos integrados en las estructuras departamentales de la organización estatal, bien por agencias o administraciones independientes, bien, en fin, por organizaciones de naturaleza privada a las que se reconoce por la Administración del Estado facultades relativas a la producción de disposiciones (por ejemplo, normalización en materia de seguridad industrial) o potestades de certificación diversas sobre el cumplimiento de la normativa vigente.

La atribución de funciones regulatorias a Administraciones independientes plantea siempre el problema de la concentración en ellas de potestades de carácter legislativo, ejecutivo y arbitral o cuasi judicial, que responden a un criterio de reparto de competencias que no es homologable con los establecidos en los Estatutos de Autonomía, que suelen separar las atribuciones de las Comunidades Autónomas de las del Estado distinguiendo las de carácter legislativo, ejecutivo y judicial. El establecimiento de estos organismos de regulación económica y el efecto de concentración en los mismos de todas las competencias sobre el sector en el que operan, ha determinado inmediatamente la previsión en los Estatutos de Autonomía, a partir del catalán de 2006, de que se incluyan representantes de las Comunidades Autónomas en los mismos, a efectos de lograr así una integración institucional que no siempre había sido prevista en las normas reguladoras de aquellas agencias o comisiones reguladoras independientes. Sin perjuicio del efecto integrador que puedan conllevar estas incorporaciones de representantes autonómicos, el Tribunal Constitucional ya ha

1011.

Preferencia excepcional de la competencia general sobre las sectoriales.

1012.

Reguladores.

1013.

Integración autonómica en las comisiones independientes.

advertido en un par de ocasiones sobre las consecuencias negativas para el reparto de competencias establecido en los Estatutos de Autonomía que pueden llevar consigo algunas de estas prácticas de concentrar las competencias sobre un sector en una Administración independiente. Dos casos muy significativos pueden mencionarse al respecto.

La STC 208/1999, de 11 de noviembre, examinando los principios de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, declaró que la cláusula comprendida en la ley mencionada, que atribuía al Estado la competencia «en todo o en parte el mercado nacional», consideró que era contraria a la Constitución. Según el Tribunal, la competencia autonómica, en materia de «comercio interior» y la competencia estatal en materia de bases y coordinación económica (artículo 149.1.13.^a) tienen que articularse de modo que esta última no obstaculice el desarrollo de la competencia autonómica. La STC mencionada ha supuesto una importante traslación hacia las Comunidades Autónomas de competencias en materia de defensa de la competencia. El Estado puede mantener la titularidad en algunas muy principales, puesto que el Tribunal Constitucional le reconoce todas las facultades de carácter normativo y, además, «todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único en el ámbito nacional», lo que supone que requiere «las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que pueden mantener la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales facultades se realicen en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes». La Ley 52/1999, de Reforma de la Ley de Defensa de la Competencia, no recogió expresamente los postulados de esta Sentencia constitucional, pero sí impuso, en su disposición final 2.^a, que el Gobierno habría de presentar antes del 1 de octubre de 2000 un proyecto de ley que regulara los criterios de conexión determinantes de la atribución al Estado o a las Comunidades Autónomas de las competencias previstas en el marco legal de defensa de la competencia, referidas al conocimiento y aplicación de la normativa estatal relativa a conductas prohibidas y autorizadas, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de octubre de 1999. El resultado ha sido la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. El criterio de reparto de competencias que utiliza esta Ley radica esencialmente en la reserva exclusiva al Estado de determinadas materias, como las concentraciones económicas y las ayudas públicas, las exenciones por categorías, la representación internacional del Estado y la

1014.

*Control centralizado
y control
autonómico de la
competencia.*

1015.

*Tribunales
autonómicos de la
competencia.*

aplicación en España del Derecho comunitario de la competencia. Con las matizaciones que en cada caso establece. La cláusula de competencia autonómica está inspirada en el siguiente principio: «Corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia el ejercicio en su territorio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989... cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma». El criterio fundamental es el de la territorialidad.

La STC 108/2014, siguiendo la doctrina fijada en la anterior 208/1999, de 11 de noviembre, ha deliberado y resuelto sobre el problema del alcance de la competencia ejecutiva en materia de defensa de la competencia de que pueden disponer las Comunidades Autónomas. Las conclusiones de la Sentencia, de las que se separa un voto particular firmado por cuatro magistrados, reafirman el carácter básico de la competencia estatal consignada en el artículo 149.1.13, y la vinculación con ella de todo lo que concierne a la defensa de la competencia, en cuanto que es un elemento esencial del mercado. Invoca la necesidad de la aplicación unitaria de los principios que conciernen al orden económico, de los que deduce que la defensa de la competencia frente a las concentraciones económicas empresariales afecta a la libertad de empresa. Estima que las concentraciones son materia vinculada a la existencia del mercado único, por lo que considera adecuado que el legislador haya residenciado en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la aplicación de la normativa reguladora, sin perjuicio de que, en el supuesto de que la concentración incida de forma significativa en el territorio de una Comunidad Autónoma, se recabe de la misma el informe preceptivo y no vinculante que la propia ley prevé. Considera que dicha Comisión es, además, la «autoridad mejor situada», de acuerdo con los criterios que proceden de las reglamentaciones europeas, para intervenir, porque han de considerarse, para resolver estos problemas, una multiplicidad de elementos que permitan delimitar, no solo el marco geográfico del mercado afectado, sino también la incidencia de la concentración en las condiciones de libre competencia. Por tanto, la reserva al Estado de competencias para la ejecución o aplicación singular de la normativa que regula el procedimiento de autorización de concentraciones económicas, contemplada en la Ley 15/2007, le parece a la sentencia mencionada plenamente conforme con la Constitución.

1016.

Las entidades de normalización.

En materia de calidad industrial también el reparto de competencias distingue entre las competencias de normalización que radican en la fijación de los requisitos y el funcionamiento de las entidades de normalización, que son las que han de elaborar estándares o normas técnicas, y las competencias relativas a la autorización y supervisión de dichas entidades. El ejercicio de esta competencia ha determinado no obstante que se cree una única entidad de normalización que actúe en todo el país (AENOR), lo cual incide en las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Esta opción se confirmó como constitucional en la STC 243/1994, de 21 de julio, con el siguiente condicionamiento: «a este traslado de titularidad... tan solo puede llegarse cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiere un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (en un sentido similar STC 196/1997, de 13 de noviembre). El problema principal de saber si las Comunidades Autónomas pueden autorizar entidades de acreditación con competencia para adoptar decisiones que tienen eficacia fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, fue abordado por la STC 243/1994, antes citada, en términos que luego ha reiterado y ampliado la STC de 17 de febrero de 2005. Decía la primera sentencia citada que «la primera cuestión que debemos dilucidar es la de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una Comunidad Autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las Comunidades Autónomas han asumido las funciones ejecutivas. La respuesta a este interrogante debe ser negativa. El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado». La STC 32/2005 antes citada añadió: «En definitiva, el hecho de que los actos de las Comuni-

1017.

Competencia autonómica y posibles efectos extraterritoriales de las competencias, decisiones de supervisión y control.

dades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda actividad de actuación. Así, reiteradamente hemos declarado (por todas, STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9.ºa) que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos de las Comunidades Autónomas, no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional». Tampoco le parece relevante a estos efectos, a la última Sentencia mencionada, que la habilitación de entidades designadas por las Comunidades Autónomas pueda tener trascendencia en el ámbito europeo, ya que el componente europeo de la competencia no afecta a la distribución interna de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sin perjuicio de las anteriores matizaciones, las competencias generales del Estado en materia económica se hacen efectivas especialmente, según dispone el artículo 149.1.13.ª, haciendo uso preferente de dos instrumentos: la coordinación económica y la planificación.

A la coordinación económica alude la Constitución tanto en el artículo 149.1.13.ª citado como en el artículo 156.1, donde se somete la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la necesaria «coordinación con la Hacienda estatal». A la significación del concepto de coordinación se ha referido el Tribunal Constitucional en muchas sentencias cuyo contenido ya nos consta. El enunciado más general de esa jurisprudencia es el que formuló la STC 32/1983, cuya doctrina ha perdurado hasta ahora. Según la sentencia, «La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema...» (inmediatamente, en el mismo sentido, STC de 20 de mayo de 1983, y, resumiendo la doctrina establecida, la STC 45/1991).

El contenido de las funciones de coordinación fue explicitado con mucho pormenor en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 22 de diciembre de 1980 que instrumentó la coordinación en los siguientes términos, que se han mantenido hasta ahora (aplicaciones importantes en las SSTC 13, 58 y 237/2007):

1018.
«Coordinación»
económica.

1019.
Concepto de
instrumentación.

1020.

*Consejo de Política
Fiscal y Financiera.*

— Desde un punto de vista orgánico, mediante la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, integrado por los ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y los consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre). El artículo 3.2 de la ley le atribuye diversas competencias que denomina expresamente de coordinación: la «política presupuestaria», la «política de endeudamiento», la «política de inversiones públicas».

1021.

*Autorización estatal
de las operaciones
de crédito.*

— Una manifestación de la coordinación de la política de endeudamiento se recoge en el artículo 14.3 LOFCA que impone la autorización del Estado en relación con operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda y cualquier otra apelación al crédito público.

1022.

*Estabilidad
presupuestaria.*

— La política presupuestaria ha sido objeto de medidas específicas de coordinación recogidas en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y luego en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. La estabilidad presupuestaria se logra mediante la fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria, que corresponde decidir al Gobierno previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (artículos 8 y siguientes de la Ley). Como consecuencia de esta regulación, se ha redactado de nuevo el artículo 21 LOFCA para establecer la regla de que los presupuestos de las Comunidades Autónomas han de atender al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

1023.

*Coordinación de las
políticas de
inversión.*

— Por lo que concierne a la coordinación de las políticas de inversión, siempre atendiendo al marco general de estabilidad presupuestaria, el artículo 18 LOFCA prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan realizar proyectos de inversión, aprobados por las Cortes Generales y el órgano competente de las Comunidades Autónomas. Después de aprobada la Ley 7/2001 citada, el artículo 15 LOFCA recibió una nueva redacción en la que se prevé que el Estado tiene que garantizar en todo el territorio español un nivel mínimo de los servicios públicos esenciales de su competencia, concepto en el que se incluyen la educación y la sanidad. La coordinación necesaria para que las Comunidades Autónomas puedan solicitar una asignación complementaria para garantizar el nivel de prestación de dichos servicios es el objeto específico de la regulación establecida en el artículo 15 LOFCA.

— Un instrumento esencial para que pueda establecerse una coordinación correcta es la información, imprescindible para la formulación

de programas económicos o la adopción de decisiones financieras de cualquier clase. El Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, es el responsable de elaborar y publicar las informaciones básicas que permitan cuantificar a nivel provincial la renta por habitante, la dotación de los servicios fundamentales, el grado de equipamiento colectivo, y otros indicadores de riqueza y bienestar social (disposición adicional 3.^a de la LOFCA).

— Sucesivas leyes que han modificado la LOFCA y regulado el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas desde 2001, que hemos expuesto en un apartado anterior, han regulado nuevos fondos de Garantías de Servicios Públicos Fundamentales, de Suficiencia Global, de Competitividad y de Cooperación, que se han sumado al Fondo de Compensación Interterritorial, estableciendo nuevos mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a los efectos de la distribución y control de tales Fondos (especialmente, artículos 7 y 9 sobre proyectos de inversión, y artículo 10 sobre control de los fondos) sobre todo ello, Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

El tercer concepto utilizado en el artículo 149.1.13.^a para delimitar las competencias generales del Estado sobre ordenación de la economía es el de planificación.

El artículo 131 CE se refiere de modo más explícito a la planificación en los siguientes términos: «1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

Es claro que el contenido del artículo 131 hay que ponerlo en relación con el artículo 149.1.13.^a para poder concluir que los planes a que alude el primero siempre han de tener carácter general o básico, sin perjuicio de que en los sectores económicos en los que el Estado tenga una competencia más amplia (por ejemplo, carreteras, ferrocarriles o puertos de interés general) la planificación pueda alcanzar el grado de detalle que los órganos reguladores decidan en cada

1024.
Informes.

1025.
Coordinación en la aplicación de los Fondos.

1026.
Planificación económica.

1027.
Fines y procedimiento en el artículo 131 CE.

1028.
Planes concretos y participativos.

momento. Sin perjuicio de estas precisiones, el artículo 131 de la Constitución impone la utilización de un procedimiento participativo para la elaboración de los proyectos de planificación (lo que ha de hacerse «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas...»). Este tipo de procedimientos siempre plantea problemas de ponderación y proporcionalidad, que deben servir para evitar que las previsiones que aportan las Comunidades Autónomas no queden totalmente desvirtuadas en la redacción final del plan, y que tampoco se incurra en el defecto contrario, a saber, que el Estado no tenga la discrecionalidad suficiente como para elegir las opciones más adecuadas a los intereses generales al aprobar definitivamente el plan.

Realmente, en la práctica, la planificación económica general ha sido casi totalmente desplazada en las economías liberales de nuestro tiempo, de modo que el plan como instrumento de ordenación se usa en relación con cada uno de los sectores concretos de la economía. Para cada uno de ellos existen regulaciones específicas en las leyes, que dan siempre a la planificación una significación destacada, estableciéndose también procedimientos singulares para la elaboración de planes, de los que hemos ofrecido algunos ejemplos significativos más atrás.

La cuestión de saber en qué medida las competencias de planificación y coordinación económica pueden imponer límites a las competencias presupuestarias y de gasto reconocidas a las Comunidades Autónomas en sus Estatutos se ha planteado agudamente a partir de la aprobación por el Estado de leyes de estabilidad presupuestaria, que constriñen aquellas potestades autonómicas. La primera de esta clase de normas fue la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Y, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, en septiembre de 2011, y por imperativo del mismo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera. Estas leyes imponen a todas las Administraciones Públicas límites al déficit presupuestario, y regulan, en consecuencia, el gasto máximo posible, así como el orden de prioridad en la atención de la deuda contraída. La primera ley de 2001 citada dio lugar, al ser impugnada por el Parlamento de Cataluña, a la importante STC 134/2011, de 20 de julio, en la que se plantea su adecuación a la Constitución. La cuestión a resolver fue si el Estado puede legislar estableciendo dichas restricciones a las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional defendió rotundamente, en la sentencia citada, recogiendo lo sostenido en

otras sentencias que ya hemos mencionado (SSTC 27/1981, 76/1992, 96/1990, 237/1992, 171/1996), que la «limitación del gasto impuesta a las Administraciones Públicas encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex artículo 149.1.13) y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario... La imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del artículo 156.1 CE». Tampoco ve inconveniente alguno en la imposición legal de medidas de control, consistentes en autorizaciones previas u otras de verificación («el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias»), o la exigencia de que las Comunidades Autónomas elaboren, para atender necesidades de coordinación, planes económico financieros.

c) *Las regulaciones generales de carácter sectorial*

La competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.13.^a le permite ejercer una verdadera dirección de la política económica general, conducente a asegurar la unidad del orden económico. Esta dirección comprende tanto la posibilidad de establecer regulaciones económicas generales, como otras atinentes a sectores económicos concretos. Esta doble proyección de la competencia general del Estado en materia económica ha sido también advertida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Establece a este respecto la Sentencia 25/1986, de 10 de julio, que en el concepto de dirección de la política económica general «tienen cobijo las normas estatales que cifran las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones sobre medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector».

No obstante el carácter polivalente del precepto, la Constitución, a los efectos de asegurar la unidad del orden económico, ha completado las competencias del Estado, encomendándole también la regulación básica de algunos sectores esenciales. Tal reserva competencial viene justificada siempre por la unidad económica, pero, complementariamente, es también la consecuencia del necesario cumplimiento de otros principios rectores de política económica que la Constitución ha impuesto, o de la preservación de reglas estructurales imprescindibles.

1029.

Competencias sectoriales directamente derivadas del artículo 149.1.13.^a

1030.

Atribuciones específicas al Estado.

bles para mantener un mercado único. Un principio rector de política económica que invoca necesariamente una regulación general del Estado es el recogido en el artículo 40.1 CE, que ordena a los poderes públicos promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta, regional y personal, más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. En el marco de la organización territorial del Estado, el artículo 138 atribuye precisamente al Estado la garantía de la efectiva realización del principio de solidaridad «velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...». En fin, el artículo 131, relativo a la planificación económica, que ya hemos analizado, impone precisamente al Estado la función de llevarla a cabo, para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución.

1031.

Principios constitucionales de orden económico de los que derivan competencias estatales.

Los preceptos citados, que atribuyen al Estado la responsabilidad del equilibrio económico y la solidaridad, tienen una evidente traducción competencial anclada con carácter general en lo establecido en el artículo 149.1.13.^a Así lo entendió tempranamente la LOFCA, en cuyo artículo 2.1.b) se establece que «La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español...».

1032.

Artículos 40.1, 131 y 138 CE.

Otros ejemplos de atribuciones al Estado, que ponen a su disposición instrumentos suficientes para el mantenimiento de la unidad económica, son los siguientes:

1033.

La reserva del comercio interestatal.

— La Constitución reserva al Estado todo el comercio interestatal y el régimen aduanero y arancelario (artículo 149.1.10.^a). Esta materia está obviamente vinculada a la formulación de una política económica unitaria, que ha de establecer el Estado con exclusión completa de las Comunidades Autónomas ya que, según advirtió la STC de 28 de enero de 1982, estas últimas no ostentan sobre dichos asuntos competencias «ni siquiera de ejecución». Sin embargo, ulteriormente la jurisprudencia constitucional ha matizado que, aun siendo la competencia en materia de comercio exterior exclusiva o plena del Estado, basada en lo que establece el artículo 149.1.10.^a, no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas desarrollen alguna actividad de

fomento que pueda incidir en el comercio exterior (SSTC 125/1984, 100, 76 y 115/1991).

— El artículo 149.1.11.^a CE reserva al Estado íntegramente todas las competencias sobre el sistema monetario, divisas, cambios y convertibilidad, y las bases de ordenación del crédito, banca y seguros. La competencia sobre las primeras materias citadas es asimismo plena. En relación con la ordenación del crédito, banca y seguros, se extiende a los aspectos básicos, lo que no excluye totalmente la asignación estatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas en dichas materias. No obstante, desde la STC de 28 de enero de 1982, ha quedado bien establecido cuál es el contenido mínimo de las bases que debe establecer el Estado. Afirma que «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de tales intermediarios». Añade que «entre la regulación de los aspectos básicos de la actividad de los distintos tipos de intermediarios financieros, hay que insertar las normas concernientes al control de la cantidad de dinero bancario por su incidencia en la cantidad total de dinero existente en un momento dado en el mercado, así como también otras que imponen determinadas obligaciones a las entidades financieras privadas (bancos y cajas de ahorros). Entre estas últimas se sitúan las disposiciones consistentes en fijar ciertos porcentajes o coeficientes obligatorios sobre los recursos ajenos depositados en las cajas que deben invertir estas en la adquisición de fondos públicos, así como también las que determinan cuáles son los valores públicos cuya adquisición por las cajas se considera computable para cubrir el citado coeficiente de fondos públicos». A estas competencias estatales sobre los instrumentos capitales de la política económica se han referido también, especialmente al debatir sobre las competencias en materia de cajas de ahorros, las SSTC 18/1984, de 7 de febrero; 48 y 49/1988, de 22 de marzo; 160/1990, de 18 de octubre, y 96/1996, de 30 de mayo. En todas ellas se reafirma la significación de la competencia estatal aun advirtiendo que no sería admisible una normativa básica, en el caso concreto de las cajas de ahorros, tan detallada que dejase sin contenido las competencias de las Comunidades Autónomas.

— Es destacable igualmente el criterio seguido en la Constitución para asegurar al Estado el dominio, no solo sobre sus propias finanzas, sino, en general, sobre los ingresos y gastos públicos y las fuentes, interiores y exteriores, de financiación. El artículo 2.1.b) LOFCA antes transcrito traduce, como hemos señalado, las obligaciones de estabili-

1034.

Sistema monetario y crédito.

1035.

El contenido mínimo de las bases de ordenación del crédito, banca y cajas.

1036.

Ingresos y gastos públicos.

dad y solidaridad consignadas en los artículos 40, 131 y 138 CE. Pero también la competencia del Estado para organizar sus propias finanzas (artículo 149.1.14.^a CE), o para organizar y gestionar el «régimen económico de la Seguridad Social» (artículo 149.1.17.^a CE), son también instrumentos al servicio de una política económica unitaria.

— Junto a los instrumentos y técnicas de regulación y de intervención en la economía de carácter general referidos, también la Constitución se ha preocupado de modo expreso de reservar al Estado competencias esenciales para la ordenación básica de los principales sectores económicos. Por ejemplo, montes y aprovechamientos forestales (artículo 149.1.23.^a), los aspectos básicos de la economía agraria (artículo 148.1.7.^a), pesca marítima (artículo 149.1.19.^a), minas y energía (artículo 149.1.25.^a), la navegación marítima y aérea, puertos y aeropuertos, ferrocarriles y transportes que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, correos y telecomunicaciones, recursos y aprovechamientos hidráulicos, obras públicas de interés general, etc. (artículo 149.1, apartados 20, 21, 22 y 24). El alcance de las competencias estatales en cada uno de estos sectores ha sido objeto de debates importantes en los primeros veinticinco años de la jurisprudencia constitucional, que han servido para matizar los requerimientos de la unidad económica y la regulación uniforme de cada uno de ellos y el alcance posible de las competencias que comparten con el Estado las Comunidades Autónomas. En algunos aspectos se han abierto líneas jurisprudenciales de interés. Por ejemplo, en materia de espacios naturales, se ha partido de una reserva general a favor del Estado derivada del artículo 149.1.23.^a CE, para aceptar que puede la legislación autonómica establecer otras declaraciones para la protección de los espacios naturales (STC 331/2005, de 15 de diciembre) o, más destacadamente, que la circunstancia de que un espacio natural sobrepase el territorio de una Comunidad Autónoma no es justificación suficiente para que el Estado retenga su gestión, ya que puede retenerse esta por las Comunidades Autónomas interesadas actuando en colaboración o, incluso, fragmentariamente cada una de ellas respecto de la porción del espacio natural incluido dentro de su territorio (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 194/2004, de 10 de noviembre, cuya doctrina secundan las SSTC 35/2005, de 17 de febrero; 36/2005, de 17 de febrero; 81/2005, de 6 de abril; 100/2005, de 19 de abril; 101/2005, de 19 de abril; 331/2005, de 15 de diciembre, y 32/2006, de 1 de febrero). Otras interpretaciones sobre el alcance de la distribución de competencias en algunos de los sectores citados, que merecen ser consignadas, son las contenidas en la STC 118/1996, de 27 de junio, en materia de transportes por carretera y por cable; la STC 68/1984,

1037.

Ordenación de los principales sectores económicos.

de 11 de junio, sobre control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; las SSTC 183, 185 y 227/1998, 9/2001, de 18 de enero, y 123/2003, de 19 de junio, sobre el dominio público estatal en la zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial, recursos naturales de la zona económica y plataforma continental; las SSTC 77/1984, de 3 de julio, y 40/1998, de 19 de febrero; las SSTC 65/1998, de 18 de marzo, 132/1998, de 18 de junio, sobre carreteras; etc.

d) *La libertad de circulación de las personas y los bienes*

Para la fijación y la garantía de mantenimiento de un orden económico unitario, las competencias del Estado, de las que derivarán las políticas de común aplicación, han de ser complementadas por un sistema de límites que afecten al ejercicio tanto de esas mismas competencias como, sobre todo, de las que correspondan a los poderes territoriales sobre cualquier sector económico. Naturalmente, todos los derechos fundamentales, especialmente los de naturaleza económica (propiedad y libertad de empresa con su correlato de libre competencia en el mercado), operan como límites a las potestades regulatorias. Pero la unidad de mercado se asegura específicamente preservando, por una parte, el principio de igualdad y, por otra, garantizando la libre circulación de las personas y los bienes en todo el territorio del Estado. La libertad de circulación de las personas y los bienes como límite al ejercicio de las potestades, está proclamada en el artículo 139 de la Constitución.

La proyección del principio de igualdad en materia económica no tiene, en verdad, especialidades que hayan merecido un desarrollo específico en la jurisprudencia en relación con lo establecido con carácter general sobre la significación y efectos del mismo.

El principio de igualdad en materia de derechos y deberes fundamentales debe servir para garantizar lo que se ha dado en denominar «las posiciones jurídicas fundamentales», ese mínimo común denominador de igualdad que permite al Estado establecer las «condiciones básicas» para el ejercicio y cumplimiento igualitario de los derechos y obligaciones constitucionales. De aquí ha derivado el Tribunal Constitucional que normas autonómicas que puedan incidir en la igualdad formal no necesariamente vulneran la unidad de mercado. Para que este último quebranto se produzca es necesario que la norma autonómica «persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporciona-

1038.

Los límites generales a las competencias económicas.

1039.

El principio de igualdad como límite.

1040.
*Límite de la
solidaridad.*

dos respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada» (STC 64/1990, de 5 de abril). Ni el principio de igualdad puede ser utilizado para imponer una uniformidad absoluta de las condiciones de mercado, ni tampoco puede usarse en el mismo sentido el principio de solidaridad interregional consagrado en el artículo 138.1 CE. La STC 64/1990 ha hecho notar que «el principio de solidaridad requiere que las Comunidades Autónomas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que les vincula entre sí... ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proscribirse toda diferencia o incluso mejora. Es precisamente la constatación de notables desigualdades de hecho, económicas y sociales, de unas partes a otras del territorio nacional, acentuadas en ocasiones por circunstancias coyunturales, pero debidas también a elementos naturales —situación, recursos, etc.— difícilmente alterables, lo que legitima, en aras y por imposición de la solidaridad interterritorial no solo que zonas de mayor capacidad económica asuman ciertos sacrificios o costes en beneficio de otras menos favorecidas, sino también que estas promuevan acciones encaminadas a lograr adaptarse, de forma en todo caso equilibrada, a la inevitable tendencia de los agentes económicos a operar allí donde las condiciones para la producción sean más favorables».

1041.
*La libre circulación:
contenido del
artículo 139.2.*

El principio de libre circulación de las personas y los bienes consagrado en el artículo 139.2 CE tiene un valor esencial para asegurar la unidad de mercado. Muchas de las competencias económicas que tiene el Estado, empezando por la reconocida en el artículo 149.1.13.^a CE, que ya hemos analizado, han de servir para formular políticas que aseguren positivamente aquella libertad de circulación. Pero tales políticas se han de amparar en títulos competenciales específicos, como el citado, ya que por sí mismo el artículo 139.2 no es una norma atributiva de competencias sino un precepto que recoge principios que imponen restricciones sobre el ejercicio de las mismas. El Tribunal Constitucional ha advertido sobre esta circunstancia reiteradamente. La STC 95/1984 estableció un criterio que luego han seguido, entre muchas, las SSTC 52/1988, 14/1989, 64/1990 y 66/1991: «El artículo 139.2 de la Constitución en cuanto consagra la libertad de circulación de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, al establecer un límite al ejercicio de las competencias por parte de toda clase de actividades obstaculizadoras, incluidas, por tanto, las estatales (“ninguna autoridad podrá...”), no constituye una norma atributiva de competencia estatal. Esta alegación resulta fundada, y se desprende por lo demás de la Sentencia de este Tribu-

1042.
*Según el TC el
artículo 139.2 no es
un principio
atributivo de
competencia.*

nal 71/1982, de 30 de noviembre, que viera en el principio de libre circulación de bienes, en materia de comercio interior y en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco un "límite" de las competencias autonómicas. De ahí que la norma atributiva de competencias, por lo que se refiere al Estado, deba buscarse en alguno de los apartados del artículo 149.1 de la Constitución o en la cláusula residual de competencias del artículo 149.3». Se verá más adelante cómo esta jurisprudencia contrasta vivamente con la establecida por el Tribunal Supremo norteamericano y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con principios de contenido similar a los que no han dudado en reconocer eficacia plena atributiva de competencias. Bien es cierto que los supuestos constitucionales de partida no son idénticos y que, en nuestro caso, la apelación al artículo 149.1.13.^a puede ser suficiente para reconocer al Estado competencias que actúen sobre los obstáculos a la libre circulación. Pero no debe negarse el carácter fundamental de dicha competencia, y su efecto delimitador, o incluso complementario, que tiene el artículo 139.2.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de libertad de circulación de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español debe considerarse desde diferentes perspectivas: por una parte, no es, como se ha dicho, una norma atributiva de competencias. Insiste en este sentido, por ejemplo, la STC 52/1988, afirmando que la distribución de competencias se corresponde con ciertos principios generales entre los cuales los de unidad y autonomía y también los de igualdad sustancial de los españoles en todo el territorio del Estado y la libre circulación de personas y bienes, pero afirma que «de estos principios no resultan directamente competencias a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, si bien informan las reglas que asignan tales competencias, que deben ser interpretadas de acuerdo con el contenido de los mismos» (así lo había establecido también la Sentencia 95/1984). Por otro lado, también el Tribunal Constitucional ha insistido reiteradamente en que el principio del que nos ocupamos es un límite al ejercicio de las competencias (SSTS 52/1988, 64/1990, 233/1999, 96/2002, etc.). Pero desde la primera jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación flexible respecto de la aplicación del principio de libre circulación. No basta, según esta jurisprudencia, con que la normativa autonómica incida sobre la libertad de circulación para considerarla inconstitucional. «No toda incidencia es necesariamente un obstáculo», dijo la vieja Sentencia 37/1989. Es un obstáculo cuando se persigue la finalidad de entorpecer u obstaculizar, entonces se opera el límite del artículo 139.2 y también es objetable una decisión autonó-

1043.

El principio es fundamento de la competencia pero no la norma atributiva.

1044.

Límite a las competencias.

mica cuando, aun no mediando intencionalidad, produce las consecuencias objetivas de oponer obstáculos a la libre circulación.

1045.

*Libre circulación y
unidad del orden
económico.*

Vinculado a la libre circulación, la jurisprudencia también ha manejado la unidad del orden económico nacional, que ya hemos estudiado, como un límite a las competencias autonómicas. Del principio de unidad ha extraído conclusiones negatorias de las competencias de las Comunidades Autónomas para adoptar decisiones que fragmenten el orden económico que la Constitución garantiza o que fomenten privilegios económicos de cualquier clase (STC 1/1982). Lo que exige con carácter general el principio de unidad económica, según la Sentencia que acaba de citarse es lo siguiente: «la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores». Vincula la unidad que consagra el artículo 2 de la propia Constitución a la existencia de un mercado único en el que se consagre la libre circulación de personas y bienes y también la igualdad de condiciones en el ejercicio de la actividad económica (SSTC 29 y 88/1986, 64/1990, 197/1996, 103/1997, 134/2011, etc.). Las formas de obstaculización de esta unidad pueden ser de muy variado signo. Ocurre, por ejemplo, según la STC 64/1990, cuando se produzca una regulación territorial que implique un régimen geográfico o sectorial muy diferente «para determinadas zonas del territorio nacional, se generen barreras financieras en torno a algunas de ellas o se desvirtúen artificialmente en el concurso de factores externos al mercado, en igualdad de medios y posibilidad de desplazamiento de las industrias que concurren en el mismo espacio económico».

1046.

Barreras.

Lo que el principio, por sí mismo, prohíbe (en su vertiente, pues, de límite general de la autonomía) son medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación, expresión constitucional que hay que interpretar con criterios similares a los que hemos usado en relación con el principio de igualdad. Obviamente la Constitución no puede querer decir con ello que las decisiones autonómicas no pueden afectar nunca, ni de ninguna manera, a la libertad de circulación, pues ello vaciaría de sentido la autonomía. Del ejercicio de los poderes autonómicos resultará, por el contrario, ordinariamente, la necesidad de cumplimentar algunas regulaciones particulares que limitan la libertad de circulación. Por ejemplo, en materia de establecimiento de industrias, transportes por carretera, requisitos sanitarios de los alimentos, normas «adicionales de protección» del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª de la Constitución), etc. En cuanto que las Comuni-

dades Autónomas tienen competencias sobre estas materias, tiene que resultar de su ejercicio una diversidad, que eventualmente, puede incorporar condicionamientos válidos constitucionalmente, de libertad de circulación. La Constitución no prohíbe esto último, según creemos, sino la utilización de estas potestades para obstaculizar directa o indirectamente aquel derecho. Lo cual proporciona algunos elementos importantes para enjuiciar cuándo se produce o no una infracción. Para ello, en primer lugar, es preciso que la decisión regional sea un obstáculo a la libertad de circulación de las personas y los bienes, lo que es tanto como decir un impedimento grave (sin que sea preciso que sea también insalvable), desproporcionado o, incluso, innecesario para conseguir el fin que la medida autonómica persigue. En segundo lugar, la referencia a que la medida limitativa puede ser directa o indirecta, cubre tanto los supuestos en que la decisión regional se contiene en una regulación de la actividad o servicio obstaculizado como aquellos otros en que el impedimento de una actividad resulta de una regulación que tiene un objeto distinto. En ambos casos es indiferente la intención del ente autonómico, lo que importa es el resultado limitativo de la libertad de circulación aun cuando sea una consecuencia no premeditada.

En términos similares a los que se acaban de exponer se ha venido pronunciando el Tribunal Constitucional sobre este problema desde su Sentencia de 16 de noviembre de 1981. Reconoce el Tribunal que las regulaciones autonómicas tienen por fuerza que incidir en muchos casos en la libertad de circulación, pero que «no toda incidencia es necesariamente un obstáculo» («afectar» no es lo mismo que «invadir» o «violiar», tiene también declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, para enjuiciar las extralimitaciones en el ejercicio de competencias). La infracción se produce cuando intencionalmente se ponen trabas a la circulación o cuando las medidas adoptadas «impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que las medidas persiguen»; no siendo, además, suficiente cualquier desviación (porque hay medidas complementarias que pueden resultar justificadas), sino que hace falta que las medidas adoptadas «constituyan obstáculos graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue».

Realmente, los problemas que plantea la interpretación del principio de libre circulación de las personas, bienes, servicios y capitales, es el más antiguo que se ha suscitado en las federaciones para asegurar la eliminación de obstáculos en el funcionamiento del mercado interior en el seno de la Federación, y posibilitar el comercio interestatal. Pro-

1047.

*Afectación,
obstaculización y
discriminación.*

1048.

Proporcionalidad.

1049.

*El problema en las
federaciones y en la
Unión Europea.*

blemas similares se han hecho visibles en el proceso de integración económica europea, en aplicación de los preceptos del Tratado CEE que consagran las libertades de circulación de personas, bienes, servicios y capitales, como esenciales para la conformación del mercado común.

Estos ejemplos comparados pueden servir para explicar mejor el funcionamiento técnico y el sentido institucional de la libertad de circulación que consagra el artículo 139.2 CE. Destacamos anticipadamente tres aspectos de la operatividad constitucional del principio de libre circulación: primero, está indiscutiblemente al servicio de la unidad de mercado; segundo, siempre apela a la acción positiva del poder central para que formule políticas conducentes a la eliminación de barreras interiores; y tercero, impide regulaciones obstaculizadoras de los Estados miembros, pero no de modo absoluto, sino singularmente aquellas que suponen obstáculos desproporcionados o discriminatorios.

No es posible utilizar ningún ejemplo mejor que el de las experiencias comparadas y el de la Unión Europea para poder explicar la significación jurídica del principio que ahora nos está ocupando, tanto para determinar su alcance delimitador de las competencias, como para conocer con más exactitud cómo actúa cuando opera como límite a las actuaciones económicas de los poderes territoriales.

La experiencia norteamericana es, sin duda, el antecedente de más prestigio y antigüedad, ya que el debate sobre la significación de la libre circulación y la libertad de comercio arranca de la Sentencia *Gibbons v. Ogden*, de 1824, que fue el primer pronunciamiento importante del Tribunal Supremo sobre la cláusula de comercio. En el caso, el Estado de Nueva York había otorgado un monopolio de navegación a vapor en sus aguas al coronel Ogden. La medida impedía la navegación de otros barcos en aguas del Estado de modo que fue recurrida por Gibbons que poseía barcos que hacían rutas de New Jersey a New York. Marshall en su ponencia rechazó la pretensión de Ogden en el sentido de que el comercio interestatal concluya en «la frontera de cada uno de los Estados». Aceptó que puede existir un comercio puramente local en el interior de un Estado pero una vez establecido el concepto del comercio entre Estados, establece un criterio para interpretar a qué se refiere la cláusula de comercio. Según el Tribunal «es el poder de regular, esto es, de prescribir la norma por la cual el comercio se va a regir. Este poder, como todos los demás otorgados al Congreso, es completo por sí mismo, puede ser ejercido hasta su extensión más amplia, y no conoce límites más allá de los previstos en la

1050.

La «cláusula de comercio» en EEUU.

1051.

Gibbons v. Ogden de 1824.

Constitución». El Tribunal se planteó si la competencia era exclusiva o por el contrario pueden ejercerla también los Estados en ausencia de normas del Congreso. La sentencia admitió que los Estados puedan dictar normas que afecten al comercio interestatal sin que sean propiamente regulaciones del mismo. De la sentencia procede la distinción entre «la regulación del comercio entre Estados» y «las regulaciones de policía que afecten al comercio entre Estados». La primera puede concernir a la exclusiva competencia del Congreso. Las segundas no, porque se enmarcan en las tradicionalmente denominadas regulaciones de policía. Pero estas regulaciones tienen sus límites, aunque la Sentencia acepta que los Estados al ejercer sus poderes de policía «pueden a veces promulgar leyes cuya validez depende de su interferencia o su contradicción con una norma del Congreso dictada en ejercicio de sus propios poderes». De existir una colisión sería irrelevante si tales normas se promulgaran en virtud de la existencia de una competencia concurrente para regular el comercio entre Estados o en virtud de poderes de policía para regular su tráfico doméstico. Lo importante es que la norma estatal siempre debe subordinarse a lo que establezca la Ley del Congreso. De lo que se sigue en definitiva que el reconocimiento de poderes de policía a los Estados no supone un límite a la regulación del Congreso. La jurisprudencia *Gibbons* se ratificó y aclaró en la Sentencia *Willson v. Black-Birdcreek Marsh*, de 1829. Fue ponente Marshall otra vez, afirmando que quedaba dentro del poder del Estado una regulación estatal relativa a una presa que producía el efecto de imposibilitar la navegación en una vía fluvial interestatal. La mayor contestación a la Sentencia *Gibbons* llegará con los denominados *Lisence cases* de 1847, con ponencia de Taney. La tesis es que sin negar la supremacía y la importancia de la competencia sobre el comercio que corresponde al Congreso, afirma que los Estados pueden hacer todo tipo de regulaciones mientras no entren en conflicto con las leyes que el Congreso dicte. Una posición estabilizadora e intermedia es la que resultará de la Sentencia *Cooley v. Board of wardens of the Port of Philadelphia*, que es de 1842 y supone una reconsideración de la doctrina establecida porque no acepta ni la tesis de los poderes exclusivos para regular el comercio interestatal, ni la de los poderes concurrentes de los Estados, sino que sostiene que la cláusula de comercio es incompatible con algunas pero no con todas las regulaciones estatales. Afirma que, por un lado, la competencia exclusiva del Congreso impeditiva de las regulaciones estatales en ausencia de regulación federal, no se da en todas las materias, sino solo en aquellas que reclaman uniformidad por ser «nacionales por naturaleza». Es necesario especificar las características de cada sector econó-

1052.

La cláusula de comercio atribuye positivamente poderes regulatorios.

1053.

Regulaciones del comercio y regulaciones de policía que afectan al comercio.

1054.

Lisence cases de 1847.

1055.

Cooley de 1842.

mico. La exclusividad del Congreso, según la tesis de la sentencia, es parcial. Deja abierto el problema de definir qué asuntos o sectores requieren una regulación nacional uniforme.

Después de la Sentencia *Cooley* citada, de 1842, el Tribunal Supremo se vio obligado a precisar más exactamente en qué casos una regulación estatal debía ser considerada contraria a la cláusula de comercio; ocurriría tal cosa cuando un Estado regulara directamente el comercio entre Estados, pero también cuando llevara a cabo regulaciones de policía que, sin referirse al comercio entre Estados, le afectasen de un modo directo. En este período que han estudiado pormenorizadamente, entre nosotros, I. BORRAJO INIESTA y T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, se llega a una elaboración jurisprudencial más refinada de la distinción entre regulaciones de policía, que producen un efecto indirecto, incidental o remoto, y las que tienen un efecto directo y sustancial sobre el comercio. Usando esta distinción, la Sentencia *Smith v. Alabama*, de 1888, apreciaría que pueden existir regulaciones estatales que, aun afectando al comercio, no suponen obstáculos directos sobre el comercio interestatal; la conclusión se establece a partir del examen del objetivo primordial de la medida que, en el caso, no ha de ser establecer un obstáculo al comercio interestatal sino proteger la seguridad, la salud o la moral de los ciudadanos.

La primera jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense, a partir de *McCulloch v. Maryland*, de 1819, había utilizado la cláusula de los poderes implícitos para interpretar expansivamente las competencias de la Federación para la regulación del comercio interestatal. Esta doctrina fue criticada por muchos, dada la tendencia a la desvirtuación del sistema federal y la marginación de la doctrina del federalismo dual que imponía un ejercicio separado de las competencias de los Estados y de la Federación, y que había sido la ideología fundacional del federalismo norteamericano. Esta circunstancia determinó que, a principios del siglo xx, se produjera una reivindicación, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, del federalismo dual y, con él, de la posición y competencias de los Estados en el seno de la Federación. La Sentencia *Carter v. Carter Coal Co.*, de 1936, subraya que todo lo no atribuido expresamente a la Federación corresponde a los Estados, en el constitucionalismo original, y que, con respecto a los poderes atribuidos a los Estados, «ellos son supremos».

No obstante, esta invocación del dualismo y las competencias de los Estados duró poco porque el Tribunal Supremo volvió a reforzar las competencias de la Federación derivadas de la cláusula de comercio a partir del enfrentamiento del gobierno Roosevelt con el Tribunal

1056.

Dualismo y
reconsideración de
los poderes del
Congreso.

Supremo a propósito de los obstáculos opuestos por este al *New Deal* (es fundamental la Sentencia *National Labour Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation*, de 1937). El carácter atributivo de competencias económicas a la Federación, de la cláusula de comercio, fue confirmado ulteriormente por la jurisprudencia y es una doctrina reiterada a la que no se han establecido matizaciones hasta las importantes Sentencias *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority*, de 1985, y *United States v. López*, de 1995.

En todo caso, la doctrina que se ha asentado es la que estima que la cláusula de comercio autoriza, por un lado, la acción directa del Congreso y, por otro, es un límite a las regulaciones estatales. Una de las bases de esta interpretación ha sido el contexto histórico en el que se aprobó la Constitución, expresivo de la voluntad de los padres constituyentes de evitar el proteccionismo. Dijo en este sentido la Sentencia *Milk Control Board of Pennsylvania*, de 1939, que «Los Estados Unidos no podrían existir como nación si cada Estado tuviese el poder de prohibir las importaciones de los demás, impedir el derecho de los ciudadanos de transportar sus bienes a través de las fronteras estatales, o discriminar a los Estados vecinos impidiendo la importación de productos allí producidos...». En definitiva, lo que ampara la cláusula de comercio es la unidad económica, y subraya que los Estados no son unidades económicas separadas. La unidad económica se justifica en el interés nacional en que el comercio no esté sometido a restricciones injustificadas por parte de los Estados, y exista un comercio libre sin interferencias de los Estados. Esta exigencia no excluye la regulación; lo que impone es que las regulaciones respeten la solidaridad nacional y, en todo caso, contengan medidas que, de afectar a la unidad económica, lo hagan de un modo justificado. Las indagaciones que la jurisprudencia del Tribunal Supremo utiliza para determinar la justificación de las medidas restrictivas se basan en el test de la arbitrariedad y la razonabilidad de la medida, los objetivos perseguidos, el análisis coste-beneficio, la proporcionalidad, en definitiva.

Es sutil en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano la distinción entre regulaciones discriminatorias y regulaciones obstaculizadoras; las primeras son ordinariamente incompatibles con la unidad económica; las segundas pueden examinarse de un modo más flexible para determinar si están justificadas. La distinción se basa en el criterio de que las medidas discriminatorias establecen un régimen jurídico diferenciado en razón del origen del producto, mientras que las regulaciones obstaculizadoras son indistintamente aplicables pero colocan en ventaja a los operadores estatales frente a los externos. Las prime-

1057.

Poderes del Congreso y límites a los Estados.

1058.

Los límites de las medidas restrictivas: regulaciones discriminatorias y regulaciones obstaculizadoras.

ras se presumen siempre inválidas; las segundas se presumen válidas salvo prueba en contrario. Medidas discriminatorias pueden ser de carácter formal, porque imponen, por ejemplo, tasas a la entrada de productos superiores para los no residentes (*Toomer v. Witsell*, de 1948), o prohíben la entrada de residuos procedentes de otro Estado (*City of Philadelphia v. New Jersey*, de 1978); o prohíben la realización de determinadas actividades que sí se permiten a las empresas del Estado (*Lewis v. BT Investment Managers Inc.*, de 1980). También aparecen constatadas en la jurisprudencia qué tipo de medidas suponen discriminaciones materiales: por ejemplo, prohibición de venta de leche pasteurizada a menos que el proceso de pasteurización se hubiese hecho dentro de un radio de cinco kilómetros del centro de la localidad (*Dean Milk Co v. City of Madison*, de 1951); prohibición de venta al por mayor de manzanas que tuviesen calificación estatal y no federal de calidad, aunque aquella fuese más exigente que esta (*Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm*, de 1977).

Por lo que se refiere a las regulaciones obstaculizadoras del comercio, el Tribunal Supremo las caracteriza porque la regulación, como ya se ha dicho, otorga ventajas a los operadores de un Estado frente a los de fuera. Aunque suponen también una restricción del comercio, no todas las medidas obstaculizadoras son inconstitucionales. Solo lo serían si no están justificadas o no persiguen un objetivo legítimo utilizando medios que respeten el principio de proporcionalidad: es preciso comprobar que el interés local que se dice promover es legítimo, que la medida adoptada es adecuada, si no existe una alternativa menos obstaculizadora, y si los obstáculos impuestos al comercio no son excesivos en relación con los beneficios (*Sentencia Pike v. Bruce Church*, de 1970).

La función que cumplen, en el mantenimiento de lo que, en el ámbito de la Unión Europea, se denomina «mercado interior», la libre circulación de mercancías y personas y el libre establecimiento y prestación de servicios, también ha sido objeto de acciones de las instituciones comunitarias y un importante debate jurisprudencial del que ha resultado una doctrina muy semejante a la que acabamos de resumir: la salvaguarda de estos principios requiere el reconocimiento a los poderes centrales de la Comunidad de atribuciones suficientes para formar políticas que consagren la unidad de mercado. Por otro lado, las libertades indicadas actúan como límites a las decisiones económicas de los poderes estatales.

El objetivo original de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas de París y Roma fue la realización de un gran mercado

europeo, denominado «Mercado Común» hasta que el Acta Única Europea sustituyó este concepto por el de «Mercado interior». En su ámbito tendrían plena eficacia las libertades fundamentales de libre circulación de mercancías, personas (que comprende la libre circulación de trabajadores asalariados y libertad de establecimiento), la libre prestación de servicios y la libre circulación de capitales. A los efectos de verificar que, también en el ámbito comunitario europeo, la realización efectiva de la libre circulación exige, por una parte, la atribución a las instituciones centrales de potestades conducentes a la eliminación de los obstáculos, y, por otra, el establecimiento de límites a las decisiones de los Estados miembros que puedan impedir u obstaculizar la libre circulación, es útil el examen de la amplísima documentación y decisiones de las instituciones comunitarias sobre la significación de cualquiera de las libertades mencionadas y la jurisprudencia recaída sobre la eliminación de barreras interiores. Pero utilizaremos especialmente, como referente, el régimen de la libre circulación de mercancías.

En el ámbito de la libre circulación de bienes, la Comunidad ha adoptado medidas denominadas de «integración positiva», consistentes principalmente en la armonización de las legislaciones nacionales, usando para ello los procedimientos establecidos en los artículos 94 y 95 del Tratado CE, actualmente artículos 114 y siguientes del TFUE, en el primero de ellos se regula el procedimiento aplicable a la «aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común». El artículo 116 TFUE regula el procedimiento cuando la armonización «tenga por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior». Este es el procedimiento ordinario; el del artículo 114 exige que las decisiones en el Consejo se adopten por unanimidad. A estos procedimientos de armonización tradicionales se sumaron el denominado procedimiento de información, que recogió la Directiva 98/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva de 22 de junio de 1998), relativo a las normas y reglamentaciones técnicas. La importancia de estas es creciente en todas las economías de los Estados miembros y su puesta en vigor puede suponer obstáculos a la libre circulación. Por ello, la normativa indicada exige que, cuando un Estado miembro vaya a establecer o modificar una nueva norma o reglamentación técnica, ha de ponerla en conocimiento de la Comisión, absteniéndose de ponerla en vigor durante un tiempo mínimo de tres meses para que, en su transcurso, puedan hacer observaciones tanto la Comisión como los Estados miembros.

1060.

El mercado interior europeo y las libertades de circulación.

1061.

La libre circulación de mercancías.

1062.

Integración positiva. La cesión directa de la Comunidad.

1063.

Armonización.

1064.

Información.

1065.

La «integración negativa».

Más importantes y complejas, desde el punto de vista de la consecución de un mercado en el que se desenvuelva sin obstáculos la libre circulación de mercancías, son todas las medidas denominadas de «integración negativa», que implican la eliminación de las barreras físicas (fronteras: artículo 26 TFUE), las barreras aduaneras y fiscales (artículos 28 y siguientes TFUE) y las barreras técnicas. Además, también se excluyen las prácticas estatales que puedan falsear la libre competencia como las ayudas de Estado (artículos 107 y siguientes del TFUE) y los monopolios de Estado (artículo 37 TFUE).

1066.

Eliminación de barreras aduaneras.

La eliminación de las barreras aduaneras en el comercio intracomunitario se dirige derechamente contra los derechos de aduanas y las exacciones de efecto equivalente que gravan la importación y/o la exportación. La figura de las exacciones de efecto equivalente, sobre las que ha recaído una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario, están prohibidas de manera absoluta de modo que no existe ninguna causa de justificación que pueda invocarse para establecerlas o mantenerlas (Sentencia *Nikolaus Brenneri*, de 21 de febrero de 1984). La dificultad del concepto es que, al no estar definido en el Tratado, ha debido ser objeto de una delimitación en la jurisprudencia comunitaria, que, sin embargo, alcanzó a establecerse pronto. Se trata de «una carga pecuniaria, aunque sea mínima, impuesta unilateralmente, cualquiera que sea su denominación y su técnica, que grave las mercancías nacionales o extranjeras a su paso por la frontera, cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho»; la exacción es tal incluso cuando el producto económico de la misma no sea «percibido en beneficio del Estado, ni ejerza ningún efecto discriminatorio o protector y aunque el producto gravado no haga competencia a una producción nacional» (Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 1969, asunto *Fondo de Diamantistas*). Es especialmente importante notar que, en el marco de los Estados interiormente descentralizados, la discriminación puede producirse bien a escala estatal, bien a escala regional. En este sentido, el requerimiento de que el gravamen se produzca en el paso de la frontera también se refiere a las posibles fronteras regionales, lo que excluye cualquier carga exigible por las entidades territoriales a los productos que entren en su territorio, ya procedan de otros Estados miembros o de regiones de su mismo Estado (Sentencias *Legros*, de 19 de julio de 1992, y *Ayuntamiento de Ceuta*, de 7 de diciembre de 1995).

1067.

Exacciones de efecto equivalente.

1068.

Exacciones de los poderes territoriales del Estado.

En cuanto a las cargas tributarias que pueden afectar a la libre circulación de mercancías, la pauta seguida por el Tribunal de Justicia es la de equilibrar esta exigencia con la capacidad financiera de los Esta-

dos miembros y su libre disposición sobre los tributos que aplican. En este sentido, la Sentencia *Fondo de Diamantistas* citada aclaró que «según los artículos 90 y siguientes, el concepto de exacciones de efecto equivalente no comprende los impuestos que, en el interior del Estado, gravan del mismo modo los productos nacionales similares o comparables o que, si no hay productos nacionales comparables, se incluyen al menos dentro del ámbito de la tributación general interna o están destinados a compensar tales contribuciones interiores dentro de los límites establecidos por el Tratado». Por tanto, cuando un tributo afecta de igual modo a los productos nacionales similares, no es posible calificarlo como «exacción de efecto equivalente» sino de un tributo interno. No obstante, la jurisprudencia comunitaria ha desvelado algunos supuestos en los que, bajo la apariencia de un tributo interno, pueden encubrirse exacciones de efecto equivalente. Ocurre así cuando las cantidades recaudadas se utilizan específicamente para apoyar a los productores nacionales que operan en el mismo sector al que pertenece la mercancía gravada; en tal caso, se está situando a aquellos en una posición de ventaja que no resulta compatible con el Derecho Comunitario (Sentencias *Capolongo*, de 19 de junio de 1963 y *Cucchi*, de 25 de mayo de 1977).

Los tributos internos no se consideran generalmente obstáculos a la libre circulación y son la simple consecuencia del ejercicio de las potestades tributarias de los Estados. Lo que no es posible, sin embargo, es la utilización de estas potestades para discriminar a los productos importados o proteger la producción nacional, efecto que se considera prohibido por el artículo 110 TFUE. La prohibición alcanza tanto a los tributos internos discriminatorios como a los tributos internos protectores. Los primeros suponen que los productos importados reciban un diferente trato que los productos nacionales similares. El artículo 110.1 TFUE establece que «ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que gravan directa o indirectamente los productos nacionales similares». Los tests que sirven para el enjuiciamiento de estas situaciones discriminatorias implican, por una parte, la identificación de la similitud de los productos, y, por otra, la prueba de la diferencia de gravamen (Sentencias *Fink-Frucht*, de 4 de abril de 1968; *Rewe*, de 17 de febrero de 1976; *Drexl*, de 25 de febrero de 1978; etc.). El caso de los tributos de carácter protector exige un análisis parcialmente diferente, que han concretado las Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 1980 y 9 de julio de 1987: no solo se debe tener en cuenta si el producto importado ha sido gravado más severamente, sino también

1069.

Cargas de carácter tributario.

1070.

Poder tributario y discriminación.

1071.

Tributos discriminatorios y tributos protectores.

demostrar que el tributo interno produce un efecto protector de la producción nacional; en este caso será contrario al Derecho comunitario incluso en el supuesto de que sea superior que el que se aplica al producto importado.

Las restricciones a la libre circulación de mercancías de carácter cuantitativo se dirigen, directa o indirectamente, a obstaculizar o restringir el flujo comercial entre los Estados. Normalmente las limitaciones derivan del diferente contenido de las reglamentaciones nacionales concernientes a la fabricación o comercialización de los productos. Para evitarlas, los artículos 34 a 37 TFUE prohíben las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas en el comercio intracomunitario, a la importación y la exportación. Las restricciones cuantitativas son más fáciles de determinar en cuanto que suponen prohibiciones absolutas de importación o exportación, o limitaciones de cantidad. En la práctica, se han erradicado rápidamente del comercio intracomunitario. Las medidas de efecto equivalente, sin embargo, han dado lugar a un debate y jurisprudencia muy ricos.

La definición del concepto de medida de efecto equivalente procede de la Sentencia *Dassonville*, de 11 de julio de 1974, cuyo contenido se ha repetido en muchísimas ocasiones por el Tribunal de Justicia con posterioridad: es cualquier medida estatal que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario. Ha de tratarse, por tanto, de una actuación del poder público, cualquiera que sea el órgano del que proceda o la forma que revista (Sentencia *Comisión v. Francia*, de 9 de mayo de 1985). Incluye al legislativo y al ejecutivo y, por supuesto, a las Comunidades Autónomas (Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991). La medida puede consistir en un comportamiento activo u omisivo (STJ *Comisión v. Francia*, de 9 de diciembre de 1997).

El efecto restrictivo sobre los intercambios se prohíbe incluso en los supuestos en que sea de carácter mínimo. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario es muy matizada en el análisis de esta cuestión. Distingue las medidas de efecto equivalente a la importación de las que afectan a la exportación. Y en cuanto a las medidas de efecto equivalente que tienen efectos restrictivos sobre la importación, se distingue entre las que se aplican tanto a los productos nacionales como a los importados, y las que producen efectos discriminatorios entre ambos. Las primeras son las llamadas «medidas indistintamente aplicables», y las segundas «medidas distintamente aplicables». Estas últimas son contrarias al artículo 34 TFUE cuando coloquen en una

1072.

Restricciones
cuantitativas.

1073.

Medidas de efecto
equivalente.
Concepto:
Sentencia
Dassonville.

1074.

Restricciones a la
importación.

situación de desventaja al producto importado en relación con los productos nacionales (pueden mantenerse algunas de estas medidas basándose en las excepciones que recoge el artículo 36 TFUE). Las medidas de esta clase, distintamente aplicables, que imponen directamente un régimen más desfavorable a los productos importados, se consideran formalmente discriminatorias; y las que producen tal resultado indirectamente, se consideran materialmente discriminatorias.

Problemas más complejos ha suscitado la identificación de los supuestos en los que las medidas indistintamente aplicables pueden resultar contrarias a la libre circulación de mercancías. La Directiva de 22 de diciembre de 1969, relativa a la supresión de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, no utilizó el criterio de la discriminación entre mercancías a los efectos de la aplicación del artículo 28 del Tratado CE (ahora 34 TFUE). El artículo 3 estableció que las medidas indistintamente aplicables se considerarían contrarias al Derecho comunitario cuando produjeran efectos restrictivos al comercio superiores a los que puedan considerarse como propios de una reglamentación comercial. Esta perspectiva fue la que utilizó seguidamente el Tribunal de Justicia en la conocida jurisprudencia *Cassis de Dijon* (Sentencia de 20 de febrero de 1979, asunto *Rewe*) en la que se discutía la conformidad con el Tratado CE de una reglamentación alemana que exigía un contenido de alcohol mínimo a determinadas bebidas alcohólicas para que pudieran comercializarse en Alemania. Era una regulación que se aplicaba indistintamente a los productos nacionales e importados, pero que producía efectos restrictivos del comercio. La doctrina establecida en la sentencia no dejaba duda de que una medida puede tener efecto equivalente a la restricción de la libre circulación aunque sea indistintamente aplicable.

De esta máxima se han extraído luego muchas consecuencias y ejemplos de prácticas prohibidas. Pero, con el tiempo, también se apreció que su aplicación estricta producía la consecuencia de que el Tribunal de Justicia tendría que pronunciarse sobre cualquier clase de legislación nacional que se refiriera a la comercialización de los productos. El Tribunal de Justicia tuvo que hacerlo en algunos casos extremos para llegar a la conclusión de que muchas restricciones indistintamente aplicables se justificaban por alguna exigencia imperativa o excepción de las admitidas en el artículo 30. En todo caso, esta clase de valoraciones continuas de las legislaciones nacionales llevaron al Tribunal a modificar parcialmente la doctrina *Cassis de Dijon* a partir del asunto *Keck* resuelto por la Sentencia de 24 de noviembre de 1993. El Tribunal de Justicia distingue, a partir de entonces, en primer lugar,

1075.
*Medidas
distintamente
aplicables.*

1076.
*Medidas
indistintamente
aplicables.*

1077.
*Jurisprudencia
Cassis de Dijon.*

1078.
*Rectificación
de la jurisprudencia:
Sentencia Keck.*

entre las reglamentaciones nacionales que «limiten o prohíban ciertas modalidades de venta», las cuales no se consideran medidas de efecto equivalente cuando «se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de derecho, a la comercialización de productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros». En segundo lugar, se refiere a las medidas concernientes a las características de los productos, a las que aplica la doctrina tradicional procedente de la jurisprudencia *Cassis de Dijon*, de modo que son medidas de efecto equivalente las que aplican los obstáculos a la libre circulación de mercancías que resultan de la aplicación de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías, concernientes, por ejemplo, a la denominación, forma, dimensiones, presentación, etiquetado o acondicionamiento. Y, en tercer lugar, se excluyen de la aplicación del artículo 28 las medidas cuyos efectos restrictivos resultan aleatorios o indirectos.

Por lo que respecta a las medidas de efecto equivalente a la exportación, los escasos supuestos existentes en la práctica (caso de la limitación de la exportación de vino de Rioja a granel para proteger la denominación de origen «Rioja» —Sentencias *Delhayze*, de 9 de junio de 1992, y *Bélgica v. España*, de 19 de mayo de 2000). La definición de estas medidas procede del asunto *Groenveld* resuelto por la Sentencia de 8 de noviembre de 1979, según la cual son medidas de efecto equivalente a la exportación las actuaciones del poder público que se apliquen de forma distinta a los productos destinados a la exportación y a los productos comercializados en territorio nacional, en perjuicio de los flujos de exportación. En este ámbito se consideran lícitas las medidas que formal y materialmente puedan calificarse como indistintamente aplicables.

1079.

Medidas de efecto equivalente a la exportación.

En fin, en cuanto a las excepciones lícitas a las medidas de efecto equivalente de cualquier clase, son las que recoge el artículo 30 del Tratado CE, como ya hemos señalado: razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y la vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, o protección de la propiedad industrial y comercial.

1080.

Excepciones.

La regulación comunitaria relativa a la libre circulación de personas, servicios y capitales, ofrece también, naturalmente, un repertorio de técnicas útiles para conocer los problemas que plantea la realización del mercado interior y las acciones y limitaciones que deben ponerse en juego en su provecho. Pero se corresponden todas con el conjunto

de principios que ya hemos examinado y ofrecen ejemplos de menor utilidad para nosotros en este momento ya que, considerando el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aquellas otras libertades de circulación resultan en la práctica menos amenazadas y casi nunca afectadas por las decisiones de los poderes territoriales. Todo lo concerniente a la libre circulación de bienes, sin embargo, puede encontrar en el instrumental ofrecido por la experiencia comunitaria europea un buen compendio de criterios para lograr la plena realización.

Nuestro legislador estatal ha hecho un ejercicio regulatorio bastante discutible en términos constitucionales al tratar de establecer normas generales de protección de la libertad de circulación de bienes y servicios por todo el territorio español sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente. Se trata de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Se apoya, sobre todo, en la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de estas entre sí. El objetivo es que las Administraciones Públicas reduzcan sus intervenciones previas al ejercicio privado de actividades económicas el mínimo indispensable, ajustándolas al principio de proporcionalidad, y también, sobre todo, la implantación del principio de eficacia en todo el territorio nacional según el cual, atendiendo a la explicación del preámbulo de la ley, «cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación podrá ejercer la actividad económica o circular por todo el territorio nacional sin que quepa en principio exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes». El principio está desarrollado en los artículos 19 y siguientes de la ley. No cabe dudar de la pertinencia de las preocupaciones que acoge y trata de resolver, que son las mismas que hemos estudiado en Estados Unidos y la Unión Europea en las páginas anteriores. Pero la aplicación del programa que diseña depende normalmente de la corporación y la libre decisión de las Administraciones competentes. No puede, desde luego, una ley ni suprimir ni conducir el ejercicio de competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas; la aplicación del principio de reconocimiento mutuo por las Administraciones Públicas de autorizaciones, certificaciones, calificaciones, etc., otorgadas o expedidas por otras, en materias de las que son de su competencia, salvo que dicten normas en que así se prevea. No son sustituibles, ni exigibles estas armonizaciones por la legislación estatal porque el Estado no tiene de la CE las mismas competencias atribuidas a la UE en los Tratados.

2. SOLIDARIDAD Y LEALTAD

A) La solidaridad en la Constitución

La Constitución se refiere en varios preceptos al principio de solidaridad: en el artículo 2, para apoyar en él la garantía de la unidad de la nación española y el buen funcionamiento del sistema de autonomías de las nacionalidades y regiones; en el artículo 138, para atribuir al Estado la garantía de la realización efectiva de aquel principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular; en el artículo 156, para condicionar el alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; en el artículo 158, en fin, como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del Fondo de Compensación que tal precepto contempla.

1081.

*Artículos 2, 138,
156, 158 CE.*

De estas previsiones resulta que, aunque el principio de solidaridad aparece como un claro límite a las competencias autonómicas, en la mayor parte de los casos se usa con un criterio finalista: es un objetivo a conseguir y, en este sentido, la solidaridad es la justificación última de la existencia o de la atribución concreta de algunas potestades. Por ejemplo, para lograr una realización efectiva del principio de solidaridad la Constitución pone a disposición del Estado instrumentos concretos, como el Fondo de Compensación del artículo 158.2 o las subvenciones a que se refiere el párrafo 1 del mismo artículo. La solidaridad aparece también como un criterio condicionante del ejercicio de las competencias, hasta el punto de vincular su empleo en sentido favorable al mismo. Esto es particularmente notable en el caso de las competencias económicas y financieras que es el ámbito donde mayores referencias normativas a la solidaridad se encuentran. El Estado tiene una obligación, constitucionalmente impuesta, de garantizar la realización efectiva de aquel principio que, en consecuencia, debe convertirse en criterio básico o guía para el ejercicio de sus competencias. De modo principal, para inspirar el uso de la competencia más acomodada para satisfacer las existencias de la solidaridad que es la elaboración del plan económico (obsérvese, en este sentido, cómo los contenidos que se asignan a la solidaridad en el artículo 138.1 coinciden en lo básico con los objetivos del planeamiento económico que se describen en el artículo 131.1), en el que deben concretarse los objetivos a alcanzar para lograr una progresiva corrección de las desigualdades interterritoriales.

1082.

*Fundamento y
límite de las
competencias.*

El principio de solidaridad tiene, no obstante, una funcionalidad aparentemente más simple, pero primaria y esencial, como es la de lograr un buen funcionamiento de las estructuras públicas y una

correcta articulación de las competencias, exigir su uso con respecto a los principios que inspiran la distribución territorial del poder y, en concreto, al régimen de autonomías. En definitiva, el principio de solidaridad impone a todos los poderes públicos un comportamiento leal, aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación. El Estado y sus principales instituciones (entre ellas las autonómicas) deben ser atendidos como los intereses supremos que merecen prevalecer. Cualquier otra lealtad debe ceder ante la conservación del sistema mismo; el Estado (entendido ahora como comunidad u ordenamiento) debe ser la «lealtad dominante» (STRAYER). En esta regla está el secreto de su perpetuación como estuvo, en su tiempo, el del nacimiento del Estado moderno, que exigió un traslado de la lealtad desde la familia, la comunidad local o la organización religiosa, al Estado y, como ha dicho el autor citado, «la adquisición por parte de este de una autoridad moral capaz de sostener su estructura institucional y su teórica supremacía legal». El respeto a las instituciones al sistema entero que da cobijo a todos los poderes públicos cuando estos se ejercen es, por tanto, en virtud del principio de solidaridad, exigible total e individualmente a cualquiera de ellos.

El Consejo de Estado, en su «Informe sobre modificaciones de la Constitución española» emitido por el Pleno el 16 de febrero de 2006, se refirió a las «carencias en el tratamiento que la Constitución hace del principio de solidaridad». Aparece en diferentes lugares de aquella, sin que quede claro quiénes son los sujetos obligados por él ni qué poder o autoridad está facultado para definir los deberes que de él dimanar y las consecuencias que origina su infracción. Pero estas carencias han sido «compensadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —según el Consejo de Estado— que ha derivado de él deberes de cooperación (Sentencia 152/1988, de 20 de julio), auxilio recíproco (Sentencias 236/1991, de 12 de diciembre, y 51/1993, de 11 de febrero) y lealtad (Sentencia 64/1990, de 5 de abril, y muchas otras)». Al carácter fundamental del principio de cooperación ya nos hemos referido. La importante proyección del principio de solidaridad como lealtad es una cuestión a la que debemos prestar atención seguidamente.

B) La lealtad institucional

El principio de lealtad federal o *Bundestreue* ha tenido un amplio reconocimiento y desarrollo en la jurisprudencia constitucional alemana. Desde sus primeros pronunciamientos el Tribunal Constitucio-

1083.

Remisión al comportamiento respetuoso con el orden competencial establecido.

1084.

Carencias de la CE, según el Consejo de Estado en la definición de la solidaridad.

1085.

Lealtad federal.

nal Federal estimó que las relaciones entre la Federación y los Estados miembros deben estar orientadas por un comportamiento unitario favorable a los intereses comunes del conjunto de la Federación. Supone un deber de protección tanto de los intereses comunes como de los intereses de los Estados miembros.

En la Ley Fundamental de Bonn no hay un enunciado referido directamente a la lealtad federal por lo que el Tribunal Constitucional ha considerado que este principio se deriva de la esencia (*wessen*) del propio principio federal que recoge el artículo 20 de la Constitución. Se ha estimado siempre que se trata de un «derecho constitucional no escrito». De un concepto que es inmanente e inherente a la propia Constitución. En otros ordenamientos federales como el canadiense o el suizo se utilizan conceptos semejantes.

La doctrina ha debatido acerca de si trata de una costumbre constitucional o de un principio general, también se ha tratado de parangonar con el principio de buena fe que recoge el artículo 242 del Código Civil alemán. Sin embargo, la tendencia más general es a considerarlo un principio, con características jurídicas singulares y distintas de todos los anteriores.

El origen del principio de lealtad federal lo sitúa la doctrina en la práctica desarrollada en aplicación de la Constitución de 1871. A esta Constitución se llegó después de diversos acuerdos o tratados entre los Estados alemanes en los que se definían las relaciones entre ellos y se apelaba al concepto de lealtad, que tenía inicialmente un carácter contractual. En la doctrina, el concepto de lealtad federal aparece en un famoso artículo de R. SMEND, titulado «Derecho Constitucional no escrito en el Estado federal monárquico» (*«Ungeschriebene Verfassungsrecht im monarchischen Bundestaate»*, en *Festschrift für Otto Mayer, Tübingen*, 1916, hay una reimpresión en 1955).

En el trabajo de SMEND, citado por el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias, afirma que existen normas no escritas en Derecho constitucional entre las que puede encontrarse la lealtad federal. Según SMEND como era imposible establecer en la Constitución de un modo agotador los principios de relación entre los Estados federales y la Federación, este tipo de normas no escritas completaban los comportamientos que eran exigibles a los Estados federados. En concreto, en este caso, la obligación de los Estados en mantener una actitud positiva y constructiva. Cuando se sustituye la Constitución de 1871 por la de Weimar, también se modifica la doctrina que ya no tiene las características monárquicas y contractualistas que tuvo anteriormente.

1086.

Derivada de la esencia del principio federal.

1087.

La práctica de la Constitución imperial y la doctrina.

1088.

Smend.

La doctrina es recibida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1952, conocida como la de la «compensación financiera horizontal». El Tribunal Constitucional declara que la esencia (*wessen*) del principio federal incluye también obligaciones, entre las cuales que los *Länder* con mayor capacidad financiera ayuden a los más desfavorecidos. Esta limitación de la autonomía financiera deriva, según el Tribunal Constitucional, de la «naturaleza de las cosas». Después ha utilizado en otras ocasiones la misma fórmula. En la Sentencia citada alude el Tribunal Constitucional a la necesidad de desarrollar «un comportamiento favorable a la Federación». Y para justificar esta obligación se remite expresamente al artículo de SMEND sobre la lealtad federal en un Estado constitucional monárquico. La misma cita la mantuvo en la Sentencia de la Televisión de 28 de febrero de 1961. Se acuña una fórmula que es la que más se ha reiterado en la jurisprudencia: «En el Estado Federal alemán, el conjunto de las relaciones constitucionales entre el Estado central y sus miembros, así como las relaciones constitucionales entre los miembros, están determinadas por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del *Bund* y de los *Länder* a observar un comportamiento favorable a la Federación» (*Bundesfreundlichen verhalte*). Por tanto se entiende que en principio tiene proyección: obliga tanto a los *Länder* como a la Federación, y se desenvuelve imponiendo obligaciones recíprocas de comportamiento favorable o constructivo.

Muchas sentencias del Tribunal Constitucional han desarrollado que los deberes que la lealtad federal impone están dirigidos del mismo modo, con la misma intensidad, a la Federación y a los Estados miembros. Algunos de los más enjundiosos comentaristas de la significación del principio de lealtad federal como H. BAUER han deducido del principio de lealtad la existencia de derechos públicos subjetivos de cada una de las partes. La lealtad federal también ha declarado el Tribunal Constitucional que no supone una ampliación de los poderes de la Federación en relación con los Estados miembros, muy especialmente así lo ha declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 22 de mayo de 1990, al excluir que la *Bundestreue* confiera un poder superior de la Federación para dirigir mandatos o instrucciones a los Estados miembros cuando ejecutan Derecho federal. No modifica por tanto la lealtad federal el orden de competencias. En este sentido, el Tribunal Constitucional Federal ha dicho que el principio que estudiamos «constituye o limita derechos y obligaciones» dentro de un marco jurídico existente. Las obligaciones que en concreto la jurisprudencia ha dicho que derivan de la lealtad federal, pueden ser de hacer o de suministrar información o evacuar consultas, de ponerse

1089.

La Sentencia del TCF sobre compensación financiera horizontal.

1090.

No permite la asunción de nuevas competencias ni comprende un poder de dirección.

de acuerdo o entenderse mutuamente, usar un determinado estilo de procedimiento en el ejercicio de las competencias. Al lado de las obligaciones también se considera que el principio que comentamos limita el ejercicio de las competencias. La lealtad federal obliga a respetar en el ejercicio de las competencias los intereses de las demás partes que pueden verse afectadas. Se dice que actúa como un filtro a través del cual la Federación y los Estados miembros ven limitada su discrecionalidad en el ejercicio de las competencias (*Ermessensausübungsschranke*) (STERN). Dice el Tribunal Constitucional que este principio constitucional «impone un respeto recíproco, especialmente cuando se ejercitan las competencias propias». O también que «los *Länder* deben subordinar la libertad de sus decisiones a la salvaguardia del interés general».

1091.

Límite a la discrecionalidad.

1092.

Principio implícito en el sistema autonómico.

Tampoco entre nosotros el principio de «lealtad» se ha incorporado expresamente a la Constitución, pero el Tribunal Constitucional ha considerado que está implícito en el sistema. En este sentido, la STC 64/1990, de 5 de abril, resume lo siguiente: «Ciertamente, todos los poderes públicos deben observar en el sistema autonómico (...) un comportamiento leal en uso de sus atribuciones. Este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un «deber de auxilio recíproco» (STC 18/1982, FJ 4.º), de «recíproco apoyo y mutua lealtad» (STC 96/1986, FJ 3.º), «concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 11/1986, FJ 5.º). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el artículo 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el artículo 138 de la misma se refleja como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» y prohibición entre estas de «privilegios económicos o sociales», requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. «La autonomía —ha dicho la STC 4/1981— no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad» (FJ 10). El principio de solidaridad es su «corolario» (STC 25/1981, FJ 3.º)».

El reconocimiento del principio de lealtad ha sido hecho posteriormente por la legislación positiva, incluso con cierta independencia del principio de solidaridad. Por ejemplo, en el artículo 2.1.e) LOFCA, tras la modificación efectuada por la Ley 7/2001, de 27 de diciembre. Los Estatutos de Autonomía aprobados a partir del Estatuto de Cataluña de 2006 entronizan «la lealtad institucional mutua» como principio general que rige las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado (artículo 3 del Estatuto catalán). En otros lugares del Estatuto se hacen proyecciones más específicas del principio de lealtad. En el artículo 209, siguiendo el criterio establecido en el artículo 2.1.e) LOFCA antes citado, se usa para obligar a una valoración, con arreglo a dicho postulado, del impacto financiero que pueden tener las disposiciones del Estado sobre la Generalitat, a efectos de revisar los mecanismos de ajuste de las necesidades económicas de la Comunidad. Así también se apela al principio de lealtad para imponer a ambas Administraciones que se faciliten mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus competencias. En fin, invocaciones al principio de lealtad institucional se van repartiendo en normas concernientes a diversas materias y, especialmente, en las referidas a la ordenación económica. En la ley de estabilidad presupuestaria de 27 de abril de 2012 se ha hecho un desglose (artículo 9) de los comportamientos que impone el respeto al principio de lealtad (valorar, respetar, ponderar, facilitar, cooperar, el ejercer las competencias propias, las internas y competencias de las demás instituciones del Estado).

1093.

Reconocimiento en la legislación estatal y en los Estatutos.

3. LA IGUALDAD DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ESPAÑOLES

A) Igualdad y autonomía: incompatibilidades

El párrafo primero del artículo 139 de la Constitución, al declarar que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado», está llevando al campo de la organización territorial de los poderes públicos la aplicación específica de un principio general, como es el de igualdad, que aparece recogido y consagrado en otros muchos preceptos de la Constitución; así, por ejemplo, en los artículos 1.1 (la igualdad como valor superior al ordenamiento jurídico), 9.2 (obligación del Estado de promover una igualdad efectiva del individuo y los grupos), 9.3 (interdicción de la arbitrariedad), 14 (igualdad ante la ley) y otros preceptos (artículos 23, 30, 31.1, 35.1, 39.2, 68.1, 69 y 71), etc.

1094.

Aplicaciones a la organización territorial del Estado.

1095.
 Artículos 139.1 y
 149.1.1.^a

En dos ocasiones de entre las citadas el principio de igualdad se utiliza como pauta para disciplinar la organización territorial del Estado: primero, en el citado artículo 139.1 (que hay que complementar con lo establecido en el artículo 138.2 que prohíbe que las diferencias entre Estatutos «puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales»); segundo, en el primer apartado del artículo 149.1 que atribuye al Estado competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Es claro que ambos preceptos establecen límites a los poderes regionales; en el primer caso, derivados de la pura exigencia de respeto al principio de igualdad, y en el segundo, por la circunstancia de estar reservada al Estado la regulación de las condiciones básicas de los derechos y libertades. Interesa ahora examinar tan solo las consecuencias de lo establecido en el artículo 139 citado.

1096.
 La autonomía
 implica diversidad.

Sería incompatible con la autonomía entender el principio de igualdad como una exigencia de que el contenido de las regulaciones que, directa o indirectamente, afecten a la posición de los ciudadanos, tengan que ser necesariamente idénticas en todas las partes del territorio. La autonomía implica, por el contrario, diversidad, lo que es obvio y se demuestra con una simple prueba a contrario: si las normas fueran iguales en todas las partes del Estado carecería de sentido la potestad legislativa autonómica y la facultad de dirección política que, como hemos visto, conlleva la autonomía en nuestra Constitución. Es esta una observación bastante elemental que la doctrina ha resaltado (DÜRIG, CERRI y, entre nosotros, CARRO), pero que plantea un problema ciertamente agudo: el principio de igualdad no tiene un contenido monolítico ni impone un tratamiento igual de situaciones iguales (por definición, tampoco de las desiguales) a todos los poderes estatales y autonómicos, sino que admite la diversidad de soluciones o regulaciones. Ha podido afirmarse en este sentido que en los Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales se produce una tensión entre los principios de igualdad y de libertad (este último representado aquí en la autonomía) que se resuelve a favor de la «preponderancia de la libertad» (DÜRIG); y no puede ser, ciertamente, de otra forma porque, visto el problema desde la perspectiva de la distribución de competencias, parece claro que una aplicación rígida del principio de igualdad puede arrojar por tierra todos sus efectos. El principio de autonomía exige, pues, libertad y diversidad. Pero sentado esto, también hay que añadir que la igualdad es un límite para la autonomía (y así lo expresa en

1097.
 La autonomía es
 incompatible en la
 igualdad absoluta.

nuestro caso el artículo 139.1) de lo que debe resultar un equilibrio entre tales reglas. Para explicitar los puntos de apoyo de este equilibrio hace falta determinar en qué supuestos la variedad consentida y consustancial con el sistema de autonomías llega al límite inadmisibles de suponer un quebranto efectivo del principio de igualdad, operación que puede resultar compleja, dada la variedad de situaciones que pueden presentarse, pero que es la única que describe la operatividad concreta de la igualdad en este ámbito.

El Tribunal Constitucional, desde la Sentencia de 16 de noviembre de 1981, ha sentado firmemente una doctrina que coincide con la exposición anterior. Dijo el Tribunal en aquella sentencia que «Es obvio que tal principio —el de igualdad— no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado, y con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (artículos 53 y 149.1.1.^a de la Constitución). La misma doctrina se reiteró enseguida en la Sentencia de 22 de diciembre de 1981 («Desde la perspectiva del principio de igualdad del que tratamos ahora, no puede dudarse de que una norma diferenciadora de este género no es violatoria de tal principio —artículo 14 CE— ni, en particular, del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos —artículo 23 CE—») y, ulteriormente, en otras muchas, se advirtió que ninguno de los artículos 149.1.1.^a, 1, 9.2, 14, y 131, «exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes se refiere, una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales» (SSTC 46 y 136/1991, 186/1993, 337/1994).

1098.

Las normas autonómicas diferenciadoras no vulneran, como regla, la igualdad.

1099.
*El límite de las
competencias del
Estado.*

El problema ulterior de saber qué tipo de decisiones autonómicas (aun dentro de los márgenes de desigualdad que son admisibles) atentan contra el principio de igualdad, lo resuelve esta primera jurisprudencia con arreglo a dos parámetros: el primero es de tipo competencial e implica una apelación a lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^ª, según el cual, como sabemos, pertenece al Estado la regulación básica de los derechos y libertades fundamentales, de manera que si una norma autonómica pretende introducir diversidad en el régimen obligadamente uniforme de dichos derechos y libertades está interfiriendo una competencia estatal; la previsión del artículo 149.1.1.^ª facilita bastante la determinación de los límites que buscamos. Pero no los que resultan directamente del principio de igualdad, sino de la parcial traducción que del mismo ha hecho el constituyente al atribuir determinadas regulaciones al Estado como medio de lograr unos mínimos unitarios, que no agotan, sin embargo, todo el ámbito de la igualdad. Por ello, en segundo lugar, para determinar en qué supuestos una decisión autonómica supone un atentado al principio de igualdad, el Tribunal Constitucional ha utilizado otros criterios de valoración; y así ha podido establecer que atentan al principio de igualdad aquellas decisiones que implican «una diferencia no justificada» o que «no tienen justificación razonable alguna» (Sentencia de 22 de diciembre de 1981), lo que obliga a examinar caso por caso el contenido de las fórmulas empleadas, apreciando luego si son justificables o no. Valoración que se mueve dentro de los márgenes de apreciación en los que la tarea del Tribunal Constitucional es insustituible porque, sin duda, las interpretaciones pueden diferir.

1100.
*Las diferenciaciones
no justificadas e
irrazonables.*

1101.
*Especialidades en
materia de
sanciones.*

Sobre las posibilidades de diferenciación, se han establecido algunas precisiones de interés al enjuiciar los límites de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas ejercida mediante la tipificación de sanciones e infracciones en leyes propias. Por ejemplo, SSTC 87 y 102/1985. Aceptan estas Sentencias que dentro de los límites y condiciones que se derivan de lo establecido en el artículo 149.1.1.^ª y 18.^ª, que permiten al Estado establecer límites y condicionamientos al ejercicio de las normas autonómicas, estas pueden desarrollar «los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones, en el marco ya señalado, porque esta posibilidad es inseparable de las consecuencias de prudencia y efectividad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales». Una modulación de sanciones no vulnera lo establecido en el artículo 149.1.1.^ª de la Constitución.

B) La competencia estatal para estandarizar el contenido de los derechos: las condiciones básicas de la igualdad

Un elemento de desigualación de los derechos de los españoles podría resultar de su diferenciación en cada uno de los Estatutos de Autonomía. Aunque las referencias a derechos de los ciudadanos ya constaban en los primeros Estatutos aprobados desde 1979, ha sido la segunda generación de estas normas, sobre todo a partir del Estatuto catalán de 2006, la que ha insistido en incorporar largas relaciones de derechos. El problema subsiguiente es si se pueden contener en los Estatutos diferencias que sean compatibles con el principio de igualdad y en qué medida la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.1.^a puede contribuir a eliminarlas estandarizando el contenido de los derechos y las garantías correspondientes.

Los principios y valores que recoge el texto del Estatuto catalán son reproducción, en muy buena parte, de declaraciones contenidas en la propia Constitución. Cuando así ocurre, el valor que cabe reconocerles es el que corresponde a las normas constitucionales, sin que su incorporación al Estatuto suponga degradación alguna. Tal vez, en buena técnica, sería preciso que esta reiteración, en normas de diferente rango, de las mismas formulaciones, se hiciera dejando claro su origen, para que no quede duda de su posición en el ordenamiento general. Pero, con esta salvedad, casi nunca atendida rigurosamente en el ordenamiento escrito, debe decirse que en el Estatuto es tan buen receptáculo normativo para proclamar un principio general como puede serlo cualquier otra ley. De hecho, algunas leyes generales recogen principios derivados de otros de naturaleza constitucional (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, menciona en su artículo 3.2 los principios de buena fe y confianza legítima, derivados sin duda del de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE), o reiteran el enunciado de un principio general sin variación (como ocurre, reiteradamente, por el principio de legalidad, recogido en el mismo artículo 9.3 citado, incorporado también a muchas leyes generales que disciplinan el régimen de las Administraciones Públicas). En los casos en que los principios no son reproducción de la Constitución, sino que recogen enunciados derivados de la práctica aplicativa del Derecho o de la jurisprudencia, el valor que cabe otorgárseles es, naturalmente, el mismo que tenga la norma en la que se han positivizado. En tal caso, el rango del principio es el de la norma que lo ha incorporado, sin perjuicio de reconocerles también la función integradora e interpretativa que los principios generales siempre cumplen.

1102.

Los catálogos autonómicos de derechos de los ciudadanos.

1103.

Reproducción de la CE.

1104.

El valor de las reiteraciones.

Por lo que se refiere a las listas de derechos de los ciudadanos, también muchos de ellos son simple reproducción, más o menos adaptada o desarrollada, de los que la Constitución proclama. Cuando son desarrollos o, incluso, se trata de normas sobre derechos que no constan en la Constitución ni pueden derivarse directamente de la misma, el problema que plantean es, naturalmente, el de si puede reconocérseles la condición de derechos fundamentales. Esta cuestión ha de contestarse negativamente cuando pueda concluirse que no es aplicativa a estos derechos estatutarios el mismo régimen de garantías jurisdiccionales específicas establecidas en la Constitución para la protección de los derechos fundamentales; especialmente, cuando no puede articularse un amparo judicial que concluya con una intervención final, en el marco del recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional.

1105.

Derechos no reconocidos en la CE, diferencias.

Los derechos mencionados en el Estatuto y no reconocidos, o en su configuración general o con la proyección que aquella norma les otorga, en la Constitución misma, también vinculan de forma diferente al legislador. Es esta absoluta en el caso del legislador autonómico, pero no pueden tales derechos extraconstitucionales, oponerse al legislador estatal cuando este actúe en materias de su competencia.

1107.

Diferencias en materia de derechos económicos y sociales.

Otra clase de diferencias que pueden resultar de las declaraciones de derechos específicos contenidos en los Estatutos, pueden tener reflejo en los de carácter económico y social. En la medida en que el contenido y satisfacción de estos dependa de políticas legislativas a desarrollar y la competencia para hacerlo pertenezca a la Comunidad Autónoma, es evidente que se puede producir una diferenciación en el grado de realización de los mismos, que solo podría corregirse, para armonizar los contenidos de tales derechos a escala estatal, utilizando las previsiones contenidas en el artículo 149.1.1.^ª CE, cuando no exista otro precepto constitucional específico que ampare una intervención del legislador estatal.

1108.

*Artículo 149.1.1.^ª
Las condiciones básicas de la igualdad.*

Justamente el alcance de las competencias estatales basadas en lo establecido en el artículo 149.1.1.^ª ha sido uno de los puntos más complejos de la interpretación del alcance del principio de igualdad en nuestro Estado económico. En dicho precepto se habilita al legislador estatal para establecer las condiciones básicas concernientes a la regulación de los derechos en todo el territorio del Estado. El Tribunal Constitucional ha interpretado en diferentes Sentencias, de las que son expresión significativa las número 61/1997 y 37/2002, que «el principio de igualdad no puede interpretarse de una forma uniformizadora que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas... ha de admitirse que aquellas puedan establecer con fundamento razona-

ble tipos que difieran de los regulados en normas básicas, siempre que no los contradigan».

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene establecido que el artículo 149.1.1.^a es verdaderamente un título competencial «con contenido propio, no residual» (STC 172/1988). La finalidad de esta competencia está vinculada a la fijación de la «uniformidad de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos», o la «uniformidad de las condiciones de vida», utilizando una expresión que procede de la Ley Fundamental de Bonn y de la jurisprudencia constitucional alemana (SSTC 32 y 42/1982, 113/1986). Más en concreto sobre el alcance del artículo 149.1.1.^a, el Tribunal Constitucional ha dicho que «el Estado tiene competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias». La «materia» sobre la que recae son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. La regulación de esas condiciones básicas corresponde en exclusiva al Estado, y debe entenderse por tales, «las posiciones jurídicas fundamentales» (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...) y, en todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles y necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Dentro de las «condiciones básicas» deben entenderse incluidos criterios que guarden una relación necesaria e inmediata por aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integren el derecho, los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del Derecho, etc. (SSTC 227/1988, 154/1988, 61/1997, 173/1998, etc.).

Además, estas condiciones básicas «se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan» (STC 61/1997, de 20 de marzo), ya que en otro caso el precepto en cuestión se convertiría en un título competencial que habilitaría la regulación estatal de cualquier materia, con el solo requisito de que se hiciera referencia en ella a un derecho o deber constitucional. La regulación estatal de las condicio-

1109.

Uniformidad de las condiciones de vida.

1110.

Regulación de las posiciones jurídicas fundamentales.

1111.

Igualación respecto de derechos y deberes fundamentales.

nes básicas no es imprescindible para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias. Si el Estado actúa normativamente de forma previa a la legislación autonómica, la condiciona; si lo hace después, y la norma autonómica contiene regulaciones paralelas o contradictorias, la desplaza (STC 173/1998, de 23 de julio, en materia de asociaciones). Las condiciones básicas deben referirse a las garantías esenciales o nucleares de los derechos y deberes. Por tanto, es una competencia de carácter «esencialmente normativo» (STC 208/1999, de 15 de noviembre), lo que no excluye que el Estado pueda incluir en la fijación de las condiciones básicas algunos aspectos puramente organizativos o instrumentales (SSTC 154/1988, de 21 de julio; 160/1987, de 27 de octubre; 290/2000, de 30 de noviembre).

4. EL TERRITORIO

A) La delimitación del territorio autonómico

1112.

La organización territorial del Estado.

El ámbito de la autonomía y el límite de validez de las resoluciones de las Comunidades Autónomas tiene una referencia territorial concreta (artículo 137 de la Constitución: «El Estado 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»). Considerando la importancia del substrato territorial para las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 14 de julio de 1981, ha calificado a aquellas como «Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política».

1113.

Referencias constitucionales.

El territorio se emplea repetidamente en la Constitución para concretar el ámbito de la autonomía (artículos 137, 143 y 151) o para establecer el límite de las competencias (artículos 148.2, 4, 5, 10, 12, 16 y 18 —empleando algunas veces como equivalente el concepto «interior» de la Comunidad Autónoma—; 149.1, 10, 16, 21, 22, 24, etc.; 157.2, etc.). Entendido en su función de límite de las competencias, que es el aspecto que aquí interesa, dos cuestiones importantes suscitan estas continuas referencias territoriales: primera, saber qué debe entenderse exactamente por territorio de la Comunidad Autónoma, cómo aparece delimitado; segunda, determinar si el territorio es un límite absoluto e infranqueable o se admiten supuestos en que las decisiones autonómicas tienen una validez extraterritorial.

1114.

Eficacia de normas y decisiones.

El límite del territorio indica por consiguiente el ámbito máximo de eficacia de las normas y decisiones de las Comunidades Autónomas.

Así viene determinado con carácter general en los Estatutos y el Tribunal Constitucional ha considerado que es un criterio estricto salvo que en los propios estatutos o normas que integren el bloque de la constitucionalidad se establezca alguna matización o precisión al respecto (SSTC 72/1983, 44/1984, 195/2001 —esta última indica que las competencias autonómicas se circunscriben al ámbito territorial propio de cada Comunidad Autónoma de modo que «el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerza su potestad...»—).

En cuanto a la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas es esta una operación que han llevado a cabo los propios Estatutos de Autonomía. Empleando elementos variables, por cierto, aunque lleven a las mismas consecuencias, lo más común es que el territorio de la Comunidad Autónoma se defina por referencia al de las provincias que lo integran (artículo 2 EPV) o el de los «municipios de las provincias» que forman parte de la Comunidad: (artículo 2 EA); en el caso de las Comunidades uniprovinciales, se ha hecho por referencia al de los municipios que integran la provincia única que accede a la autonomía (artículos 2 EAst y ECant); y, por excepción, en el Estatuto catalán, evitando cualquier referencia a las provincias y remitiéndose a los «límites geográficos y naturales de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto» (artículo 2). Pero el único con límites geográficos definidos es el de las provincias, por lo que a los mismos habrá de estarse según resultan del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que ordenó la división provincial todavía vigente en su práctica totalidad. Sin embargo, una lectura de esta norma advierte enseguida de su concepción plana del territorio (no se refiere el espacio aéreo y el subsuelo) y de la exclusión que en la misma parece hacerse cualquier porción marítima en la delimitación de las provincias litorales siempre se toma como lindero «el mar Mediterráneo» o «el océano Atlántico» o el «océano —sic— Cantábrico»), lo cual plantea el problema de saber si el territorio de las Comunidades Autónomas se extiende, por un lado, como decía el Código napoleónico, al *dessus* y al *dessous* y, por otra parte, si comprende o no alguna porción marítima.

Este último problema pudiera resolverse atendiendo a lo establecido en el artículo 132.2 de la Constitución, que califica como bienes de dominio público estatal «en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales en la zona económica y la plataforma continental», lo cual parece suponer una exclusión de tales bienes del territorio de las Comunidades Autónomas. Sin

1115.
Delimitación por referencia a las provincias, a los municipios o a los hechos concluyentes.

1116.
Los límites de las provincias.

1117.
El dominio público estatal es también territorio autonómico.

embargo, el problema no es tan simple porque el hecho de que dichas zonas sean de titularidad estatal no excluye que estén enclavados en el territorio de las Comunidades Autónomas o que sean «territorio» a los efectos del ejercicio de sus competencias. El territorio de las Comunidades Autónomas es un ámbito de vigencia de más de un ordenamiento (el estatal y los locales, además del propio de la Comunidad Autónoma). La titularidad de los bienes y el ejercicio de los poderes públicos pueden aparecer asociados (así ocurre en nuestra Constitución con determinadas carreteras, autopistas, vías o puertos), pero no es imprescindible que así sea. Por el contrario, la separación ocurre precisamente en relación con las zonas marítimas mencionadas. Su titularidad estatal es clara, lo que no obsta a que las Comunidades Autónomas puedan disciplinar actividades, relaciones jurídicas o, en suma, ejercer competencias con incidencia en dichas porciones territoriales. Pero las competencias autonómicas no alcanzan a la totalidad de las acciones públicas o regulaciones normativas que pueden afectar al mismo, por lo que el dato territorial sirve aquí para justificar las competencias autonómicas, pero no puede emplearse para excluir las decisiones estatales. Este es un efecto normal de la distribución de competencias por materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, a su vez, dentro de la misma materia, de la división por funciones, que no siempre implican la exclusiva disposición de un asunto por aquellas.

1118.

Competencias estatales sobre territorio autonómico.

La jurisprudencia constitucional ha analizado si el territorio de la Comunidad Autónoma comprende, a efectos de la competencia de las mismas, también las partes constitucional o legalmente consideradas dominio público del Estado. La Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 recuerda la doctrina de que «tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina del Consejo de Estado han sostenido de forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos en la zona marítimo-terrestre, que unos y otros forman parte del término municipal en el que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no puede integrar espacios territoriales excluidos de ellos (STS 2 de octubre de 1967, 24 de mayo de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, Dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que a la misma doctrina es de aplicar la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (artículo 147 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total. La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre), supone, según aquella doctrina, que en su

1119.

Dominio público y competencias.

ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas».

De esta doctrina general, se han proyectado luego muchos ejemplos para justificar que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de acuicultura no pueden restringirse por el hecho de que se vayan a desarrollar en las aguas litorales, cuando en el Estatuto no está fijado ningún límite a la competencia indicada por razón del territorio (STC 103/1989). Igualmente el Tribunal Constitucional ha considerado que «la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre», sin perjuicio de que la zona marítimo-terrestre se considere como integrante del dominio público del Estado (STC 102/1995, y en sentido semejante SSTC 103/1989, 9/2001, 38/2002).

En cuanto a si forman parte del territorio de las Comunidades Autónomas el *dessus* y el *dessous*, el problema puede resolverse en términos análogos a los que acaban de exponerse. La diferencia es que en este caso no existe una previa declaración de titularidad estatal como la que contiene el artículo 132.2 de la Constitución. Pero también se da el caso de que las Comunidades Autónomas ejercen competencias sobre todo en relación con el subsuelo. Las competencias sobre el espacio aéreo, bien sean para su utilización por medios de transporte (artículo 149.1, párrafo 20), bien para la difusión de imágenes o sonidos (artículo 149.1, párrafo 27) están o en su totalidad o en sus aspectos más sustanciales reservados al Estado, pero no está excluida alguna intervención autonómica de carácter ejecutivo. Más claras son las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el subsuelo, ya que ostentan determinadas competencias sobre minas o aguas minerales, termales y subterráneas (por ejemplo, artículos 9.16 y 10.5 EC). De lo que se concluye que si ha de tenerse por exacta la referencia territorial como ámbito de validez y eficacia de las resoluciones regionales, a los efectos del ejercicio de las competencias limitadas de que disponen la Comunidades Autónomas el suelo y el espacio aéreo deben considerarse parte de su territorio.

La clásica determinación del Código Civil según la cual «el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y en los reglamentos de policía» (artículo 350) resulta en la actualidad subordinada por completo a lo

1120.

*Espacio aéreo.
Dominio público
radioeléctrico.*

1121.

*Dominio del
subsuelo privado.*

que establece la legislación urbanística que hace depender de las determinaciones del Plan la delimitación de la propiedad privada, lo cual incluye no solo los usos superficiales sino también los subterráneos. El régimen de la propiedad del suelo es «estatutario» como dice ahora el artículo 7.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, lo que significa que el contenido de las facultades del propietario es el que resulta de lo establecido en las leyes y en los planes urbanísticos.

En cuanto a las competencias sobre el subsuelo, ya se ha indicado que siempre dependen de la legislación sectorial, que se ocupa de atribuir a la titularidad del Estado, normalmente, o al dominio de las Comunidades Autónomas, excepcionalmente, el subsuelo afectado a determinados usos. El dominio público de las aguas subterráneas es del Estado [artículos 2.d) y 12 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 20 de julio de 2001]; los túneles de carreteras o vías férreas del Estado también tienen naturaleza jurídica de dominio público estatal (artículo 21.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras). La misma declaración de dominio público pesa sobre los bienes resultantes de excavaciones arqueológicas (artículo 44.1 de la Ley 16/1985, de 25 de abril, del Patrimonio Histórico Español). Las canalizaciones subterráneas de gas son dominio público del Estado (Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos). Las redes de telecomunicaciones se instalan sobre terrenos cuya calificación depende de lo que establezca el planeamiento, que, normalmente, será dominio público local (Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones), etc.

1122.

Subsuelo público y competencias.

Referidos los anteriores problemas, podemos examinar ahora si el territorio es un límite absoluto para los poderes autonómicos o, por el contrario, son admisibles supuestos de validez extraterritorial de las resoluciones regionales. El Tribunal Constitucional, en su primera jurisprudencia, mostró una cierta flexibilidad al respecto (Sentencia de 16 de noviembre de 1981: la limitación territorial de los actos y normas «no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a estos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otras partes del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación) formulando declaraciones, como la transcrita, de enorme trascendencia que, sin embargo,

1123.

Efectos extraterritoriales de las decisiones autonómicas.

no le han impedido aplicar en otras ocasiones el criterio del territorio con toda rigidez (Sentencia de 28 de enero de 1982). Los Estatutos de Autonomía, en sus primeras redacciones, hicieron una aplicación estricta del territorio como límite de las competencias (por ejemplo, artículo 25.1 EC de 1979 «Todas las competencias mencionadas en los anteriores artículos y en los demás del presente Estatuto se entienden referidos al territorio de Cataluña»). En los vigentes, el principio general se mantiene, pero está formulada con mucha más flexibilidad. El artículo 115 EC de 2006 precisa que la regla indicada ha de exceptuarse en los diversos supuestos que contempla el Estatuto y otros establecidos en disposiciones legales. Establece el precepto lo siguiente: «La Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situado en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas». El precepto puede inducir a error, si se interpreta en el sentido de que la Comunidad Autónoma puede ejercer competencias sobre objetos que extravasan el límite de su territorio. Justamente porque la Constitución ha utilizado en diferentes supuestos (por ejemplo, artículo 149.1.21.^a y 22.^a) el territorio como criterio para atribuir competencia al Estado, cuando el objeto al que se refiere la competencia es de carácter supracomunitario. Lo que pretende el precepto, sin duda, es evitar que el mero hecho de que el ejercicio de una competencia puede tener alguna consecuencia extraterritorial sea un argumento suficiente como para que el Estado la asuma, antes de que pueda recurrirse a procedimientos de cooperación entre las Comunidades Autónomas que puedan estar afectadas. La regulación de esta alternativa de ejercicio de competencias como prioritario ha tenido diferentes expresiones en la jurisprudencia constitucional. Pero seguramente la más importante es la que procede de la STC 102/1995, de 26 de junio, que asume la doctrina de que la circunstancia de que un parque o espacio natural extralimite el territorio de una Comunidad Autónoma no determina la traslación de la competencia al Estado, sino, preferentemente, impone el establecimiento de fórmulas de cooperación entre las Comunidades vecinas a los efectos de la gestión en común de dicho espacio.

Debe tenerse en cuenta que el criterio territorial no puede aplicarse estrictamente a algunas materias que, por fuerza, requieren una perspectiva más amplia que la que ofrece el ámbito reducido del espacio de una concreta Comunidad Autónoma (por ejemplo, el medio

1124.
Objetos de competencias con dimensión supra-autonómica.

1125.
Extraterritorialidad y coordinación.

ambiente; la cuenca hidrográfica para el ejercicio de las competencias sobre los cursos fluviales; los parques nacionales, carreteras o medios de transporte, etc.); sin embargo, no puede concluirse por razón del límite del territorio en un desapoderamiento a las Comunidades Autónomas de competencias que les deben pertenecer y que tienen reconocidas, sino en la ideación de fórmulas de coordinación que, de una u otra manera, permiten reconocer algún efecto supraterritorial a las decisiones autonómicas.

**B) La eficacia extraterritorial de las decisiones autonómicas:
la competencia para establecer los puntos de conexión**

La posibilidad de que las normas autonómicas tengan efectos extraterritoriales, o también de que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias ejecutivas en relación con personas o materias situadas total o parcialmente fuera de su territorio, depende sustancialmente de cuál sea el punto de conexión utilizado para delimitar el ámbito de aplicación de la regulación contenida en la norma. En la primera jurisprudencia constitucional, la atribución genérica al Estado de esta competencia para fijar los puntos de conexión se hizo derivar de las competencias que le confiere en materia de Derecho Civil, y por tanto en relación con la eficacia de las normas, el artículo 149.1.8.^ª CE. Una interpretación extensiva de esta competencia permitiría que, al fijar los puntos de conexión, el Estado asumiera la responsabilidad sobre competencias que, en principio, los Estatutos de Autonomía atribuyen materialmente a las Comunidades Autónomas. Sentencias más matizadas del Tribunal Constitucional han precisado que la competencia para establecer los puntos de conexión es, sin duda, del Estado, al menos siempre que le corresponde a él la competencia legislativa exclusiva sobre una materia o la fijación de los principios reguladores generales o básicos. Pero esta competencia hay que deducirla directamente de los diferentes preceptos del artículo 149.1 que atribuyen competencias al Estado, y no exclusivamente del artículo 149.1.8.^ª Cuando las competencias están distribuidas, en el plano legislativo, de la manera indicada, ninguna duda puede caber de que es el Estado quien debe fijar los puntos de conexión territorial que afectan al reparto de competencias. La STC 243/1994 acogió este principio estableciendo algunas matizaciones que son del mayor interés: «El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia (entidades de inspección y control) puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autoriza-

1126.

La competencia para fijar los puntos de conexión es del Estado...

ción de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan solo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (en sentido semejante se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las SSTC 242/1999, 194, 223 y 306/2000, y 14/2004). La STC 32/2005 añadió: «En definitiva, el hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda posibilidad de actuación. Así, reiteradamente hemos declarado [por todas, STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9.ºa)] que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos de las Comunidades Autónomas, no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional». Tampoco le parece relevante a estos efectos, a la última Sentencia mencionada, que la habilitación de entidades designadas por las Comunidades Autónomas pueda tener trascendencia en el ámbito europeo, ya que el componente europeo de la competencia no afecta a la distribución interna de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las Sentencias 1/1982, 44/1984, 48/1988, 49/1988, entre las principales, dictadas en materia de cajas de ahorros y de cooperativas, abordan el problema de saber si las Comunidades Autónomas tienen competencia para el control y supervisión de la actividad de cooperativas y cajas de ahorros cuando dicha actividad es desarrollada fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha reprochado que el Estado pueda pretender que las competencias para la supervisión de aquellas instituciones le corresponde, en lo que con-

1127.

... y su extensión depende del reparto material de competencias.

1128.

Extraterritorialidad no implica la competencia del Estado.

1129.

El caso de las cajas y cooperativas.

cierte, al menos, a toda la actividad que se desarrolla fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. La extralimitación del territorio de una caja o cooperativa domiciliada en una determinada Comunidad Autónoma no implica que respecto de esa actividad extraterritorial la competencia pase al Estado. Tendría que ser ejercida, en su caso, por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tiene lugar. Las Comunidades Autónomas han establecido en su legislación sobre cooperativas o cajas de ahorro los puntos de conexión correspondientes para determinar cuál es la legislación que se les aplica. Con carácter general han asumido la competencia sobre cooperativas y cajas de ahorros utilizando como punto de conexión el domicilio. Sin embargo, respecto de la actividad crediticia o de otro género que puedan desarrollar estos establecimientos, el criterio no es el personal, sino el territorial de modo que la Comunidad Autónoma ejercerá el control sobre la actividad que se desarrolla en su ámbito mientras que otras Comunidades Autónomas podrán controlar la actividad desarrollada en su propio territorio. En este sentido, la jurisprudencia ha considerado incorrecto que el Estado pueda fijar los puntos de conexión en el sentido de atribuirse la competencia sometiendo al Derecho del Estado toda la actividad extraterritorial de las cajas de ahorros.

Sobre la competencia para establecer los puntos de conexión a efectos de delimitar las competencias estatales y autonómicas, y los límites a tal clase de normativa, A. SALVADOR SANCHO ha recorrido casi todos los ejemplos existentes en la jurisprudencia constitucional, que sigue, en términos generales, los criterios que acaban de expresarse.

C) El límite territorial en el caso de infraestructuras y bienes que superan el territorio autonómico

Nos referiremos a los supuestos más problemáticos analizados hasta ahora por la jurisprudencia constitucional:

a) Los espacios naturales protegidos fueron objeto de una regulación general en la Ley 4/1989, de 27 de marzo. Esta norma fue objeto de una modificación ulterior mediante Ley 41/1997, de 5 de noviembre, y ha dado lugar a un rico debate que sucesivamente ha sido atendido por un grupo importante de Sentencias del Tribunal Constitucional que empezó con la 102/1995, de 26 de junio, y más recientemente, ha sido completada por la doctrina establecida en las Sentencias del mismo Tribunal 194/2004, de 10 de noviembre; 35/2005, de 17 de febrero; 36/2005, de 17 de febrero; 81/2005, de 6 de abril; 100/2005,

1130.

*Espacios naturales
supracomunitarios.*

de 19 de abril; 101/2005, de 19 de abril; 331/2005, de 15 de diciembre, y 32/2006, de 1 de febrero.

Los espacios naturales protegidos no están específicamente mencionados entre las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas en el artículo 148. Tampoco aparecen específicamente relacionados en las materias de competencia del Estado. La Ley estatal antes referida ha sido dictada utilizando principalmente las competencias en materia de medio ambiente a que se refiere el artículo 149.1.23.^a de la Constitución («legislación básica sobre protección de medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección»). Algunas Comunidades Autónomas incorporaron a sus Estatutos la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos considerando que no hay una reserva específica al Estado en el artículo 149. La doctrina notó enseguida, no obstante, que no es posible que esa competencia fuera exclusiva considerando que las bases regulatorias estatales pueden afectar a las políticas que la Comunidad Autónoma pueda emprender en la materia de referencia. El Tribunal Constitucional aceptó en una jurisprudencia reiterada, que puede entenderse resumida en lo que declara la Sentencia 331/2005, de 15 de diciembre, que la competencia estatal en materia de espacios naturales protegidos se incardina en la competencia básica general del Estado en materia de medio ambiente. No obstante, la regulación establecida por la Ley de 1989 antes citada fue objeto de una disputa competencial inmediata, ya que en materia de declaración de espacios naturales protegidos a las Comunidades Autónomas se les atribuyó una simple facultad de propuesta, que además no era vinculante, correspondiendo al Estado la plena competencia para la declaración como parque nacional de un espacio natural cuando se cumpliesen los requisitos establecidos por la ley y se apreciase que su declaración era de interés general de la Nación (artículo 22.3). Tal declaración, además, habría de hacerse por Ley de las Cortes Generales (artículo 22.1). Este precepto fue objeto de impugnación por algunas Comunidades Autónomas, lo que dio lugar a un primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio. En ella acepta el Tribunal que la competencia declarativa recogida en el precepto era en efecto competencia del Estado. Con posterioridad a la Sentencia 102/1995, se aprobó la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modificaba entre otros el artículo 22 de la Ley de 1989. Se mantiene la exigencia de que sea una ley de las Cortes la que declare los parques nacionales, así como la capacidad de propuesta de las Comunidades Autónomas. Lo que añade la Ley al artículo 22 es el reconocimiento de

1131.

El fundamento de la competencia sobre parques naturales.

1132.

Participación autonómica en la declaración.

la competencia autonómica en el sentido de que para la declaración de un parque nacional se hace preciso el acuerdo previo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentre situado. De esta manera vieron reconocidas las Comunidades Autónomas una especie de derecho de veto sobre la declaración de parque nacional. La modificación no obstante fue objeto de sucesivas impugnaciones, que han permitido al Tribunal Constitucional matizar mucho el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. Por lo pronto, es de destacar que la competencia declarativa del Estado en materia de parques nacionales no es obstáculo, según el Tribunal Constitucional (STC 331/2005, de 15 de diciembre) para que las Comunidades Autónomas puedan establecer otras declaraciones de protección del espacio, que coincidan territorialmente con un parque nacional declarado como tal. En la Sentencia referenciada se aceptó la constitucionalidad de una Ley andaluza de 27 de octubre de 1999 que creaba el Espacio Natural de Doñana, sobre un territorio más amplio que el ocupado por el Parque Nacional de Doñana. Según el Tribunal Constitucional la competencia de la Comunidad Autónoma no es obstáculo para el pleno ejercicio de la competencia estatal en materia de declaración de parques nacionales.

1133.

*Espacios naturales
autonómicos y
parques nacionales.*

Más importante sin embargo fue la polémica suscitada respecto de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los parques. El artículo 22.1 de la versión original de la Ley de 1989 atribuyó al Estado la gestión de los parques nacionales y su financiación. La Sentencia 102/1995 sin embargo declaró parcialmente inconstitucional el artículo 22 que establecía dicha competencia de gestión. Rechazó el Tribunal que la competencia de gestión pueda quedar exclusivamente en manos del Estado, sino en supuestos excepcionales. Para ajustar esta inconstitucionalidad del precepto legal se modificó el texto original de la Ley mediante la de 5 de noviembre de 1997, ya citada, tendente sobre todo a organizar un régimen de participación o de cogestión de los parques nacionales, en el que se diera una amplia participación a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubicase alguno de estos territorios protegidos. El artículo 22.3 modificado decía que «los parques nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados». Al servicio de esta cooperación gestora se establece un Consejo de la Red de Parques Nacionales, la Comisión Mixta de Gestión, el director Conservador y el Patronato del parque todas con una amplia intervención de las dos Administraciones Públicas concurrentes.

1134.

*Cogestión de los
parques supra-
comunitarios.*

Esta nueva regulación de la cogestión fue objeto de impugnación y resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre. El Tribunal rechazó que un sistema de tal clase pudiera ser considerado básico, por tanto, que el Estado tuviera competencias para establecerlo e imponerlo. Ni las bases ni la cooperación administrativa pueden establecerse por el Estado de un modo imperativo. En la Sentencia antes citada se concluye sobre la inconstitucionalidad de la gestión compartida no solo de los parques nacionales intracomunitarios sino también de los parques supracomunitarios. En esta última hipótesis no puede tampoco establecerse por el Estado un sistema de cogestión, que vulnera las competencias autonómicas. Cuando el territorio de un parque supere el de una Comunidad Autónoma, lo procedente será la regulación, que pueda hacer el Estado en uso de sus facultades de coordinación, de los instrumentos o mecanismos que sirvan a las Comunidades Autónomas afectadas para realizar la gestión del parque en sus respectivos territorios, integrando la parte de actividad que cada una de ellas desarrolle.

La jurisprudencia ulterior ha seguido por los mismos derroteros, ampliando las competencias autonómicas y negando que las competencias básicas medioambientales del Estado le permitan monopolizar la declaración y tampoco las de gestión, ni siquiera en grado de cogestión, de los parques nacionales. No obstante lo cual ha aceptado el Tribunal Constitucional que pueda establecerse un plan director de la red de parques nacionales que conjugue la planificación de todos los existentes en el territorio nacional (STC 194/2004, de 10 de noviembre), aunque condicionando que pueda interferirse en las competencias autonómicas (STC 101/2005, de 19 de abril).

En otro orden de consideraciones, también es importante la negativa de la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, a que el Estado pueda imponer a las Comunidades Autónomas la cofinanciación de los parques nacionales. La disponibilidad sobre sus propios recursos queda dentro de la autonomía financiera de aquellas, que no puede ser interferida por el Estado. Aplica aquí el Tribunal Constitucional una jurisprudencia que ya ha manejado con mucha extensión en otras varias materias (SSTC 201/1988, 96/1990, 13/1992, 237/1992).

b) El artículo 117 del Estatuto de Cataluña de 2006 precisa las competencias en materia de «aguas y obras hidráulicas». Se atribuye a la Generalitat una larga lista de facultades en materia de aguas «que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias». Por tanto, la cuenca es el criterio decisivo para la atribución de competencias exclusivas. Entre las que se pormenorizan en el texto destacan la ordena-

1135.

Coordinación y gestión separada de parcelas, de parques.

1136.

Cofinanciación impuesta.

1137.

Aguas y obras hidráulicas.

ción administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, sus usos y aprovechamientos; la planificación y la adopción de medidas de protección de los recursos hídricos; medidas extraordinarias en caso de necesidad para así garantizar el suministro de agua; organización de la administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios; la regulación y la ejecución de las actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria y las horas de riego.

Enmarcando la competencia de la Generalitat en los términos establecidos en la legislación estatal «también se atribuyen a la Comunidad Autónoma las competencias ejecutivas sobre dominio público hidráulico y las obras de interés general». Se reconoce un derecho de participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias.

El artículo 50 del Estatuto de Andalucía de 2007 regula las competencias en materia de aguas, en general, siguiendo criterios muy parecidos a los del Estatuto catalán. Sin embargo, en el artículo 53 se contiene una prescripción mucho más polémica que ha dado lugar a impugnaciones del Estatuto ante el Tribunal Constitucional. Establece que «la Comunidad autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.^a de la Constitución». Naturalmente todas estas salvedades evitan poder concluir que la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la cuenca del Guadalquivir sea realmente exclusiva, puesto que basta con la activación por el Estado de cualquiera de sus atribuciones, para evitar que aquella Comunidad pueda ostentar monopolio alguno sobre las aguas de la totalidad de la cuenca. La referencia al territorio como criterio para ostentar la titularidad de la competencia, prescindiendo del ámbito territorial de la cuenca, es desde luego un criterio que no se compadece con lo establecido ni en la Constitución ni en la legislación estatal de aguas.

Precisamente la Ley estatal de Aguas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) ha establecido organismos de cuenca para la gestión de las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (artículo 21).

1138.

*Competencias
sobre las cuencas:
el caso del
Guadalquivir.*

Sin perjuicio de que estos organismos, denominados Confederaciones Hidrográficas, sean los que asumen la competencia fundamental de gestión, el artículo 25 de la misma Ley impone a los organismos de cuenca la colaboración con las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, especialmente mediante la incorporación de aquellas a la junta de gobierno de las Confederaciones. La Ley se ha ocupado también de establecer una regulación específica de los órganos de cooperación (artículos 26 y siguientes).

c) En materia de transportes (sobre su concepto, «acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro», SSTC 203/1992 y 118/1996), la jurisprudencia es muy matizada dependiendo del tipo de transporte de que se trate. El de carácter marítimo tiene un régimen especial establecido en el artículo 149.1.20.^a de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «Marina Mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general». La delimitación competencial se llevó a cabo con la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, completada por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Puertos de Interés General. El artículo 6 de la primera ley citada establece el ámbito de la actividad de transporte marítimo y delimita la competencia estatal asignándole todo lo concerniente al transporte realizado entre Comunidades Autónomas, excluyendo el transporte «entre puertos de una misma Comunidad Autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales».

Por lo que concierne al transporte aéreo, el artículo 149.1.20.^a atribuye al Estado la competencia en relación con «los aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves». La STC 68/1984, de 11 de junio, reconoce la competencia estatal exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, lo que incluye el «control del espacio aéreo, el tránsito y el transporte aéreo».

Por lo que concierne al transporte terrestre, la previsión constitucional atributiva de competencias al Estado es la establecida en el artículo 149.1.21.^a Las dificultades de delimitación del ámbito de las competencias estatales y autonómicas en materia de transportes terrestres intentó resolverse en las Leyes 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y, sobre todo, en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en materia de Transporte por Carretera y por Cable. Esta última trasladaba a las Comunidades Autónomas la generalidad de las funcio-

1139.
Organismos de cuenca.

1140.
Transportes marítimos.

1141.
Aeropuertos.

1142.
Transportes terrestres.

nes ejecutivas en la materia, incluso cuando, según la determinación en el reparto originario constitucional y estatutario resultaban ser competencias del Estado. Las Leyes estatales citadas, junto con la catalana de 25 de mayo de 1987, fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional, que resolvió los recursos en la Sentencia 118/1996, de 27 de junio. Subrayó una vez más el Tribunal Constitucional que el criterio básico del delimitador de las competencias es el territorio de modo que la regulación establecida en la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres solo es aplicable a los transportes que se desarrollen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma correspondiendo a las Comunidades Autónomas la ordenación si no salen de su territorio. Declaró la Sentencia la inconstitucionalidad de las normas estatales que fueron dictadas para actuar supletoriamente, al haberse asumido ya la competencia por las Comunidades Autónomas.

La jurisprudencia constitucional ha considerado que la competencia estatal en materia de carreteras deriva de la reserva que hace el artículo 149.1.24.^a a favor del Estado de la competencia sobre «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma». El Tribunal ha considerado que «las carreteras son, indudablemente, una de las modalidades de obra pública más características». De aquí que la competencia comprenda «todos los aspectos a los que se extiende la regulación contenida en la Ley 25/1988, esto es, la “planificación, proyección, construcción, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales” cuestiones todas ellas íntimamente vinculadas a la obra pública» (STC 65/1998). Las Comunidades Autónomas tienen la competencia en los términos que se indica en el texto, en materia de obras públicas de interés de la Comunidad que no afecten a otras, que no sean de interés general del Estado y en el caso de las carreteras, cuando los itinerarios se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad. El criterio preferente para determinar la titularidad de las competencias es en esta materia el territorio. En todo caso, el poder delimitador que tiene el Estado resulta claro en nuestro sistema de distribución de competencias. La Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1998, de 18 de marzo, relativa a la impugnación de la Ley de 26 de julio de 1988, de Carreteras, dijo que «la concreción de cuáles sean las carreteras de interés general corresponde, en principio, al Estado sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de interés general sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permi-

1143.
Carreteras.

ten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal solo un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad». La Sentencia 132/1998, de 18 de junio, sobre el Plan de Carreteras del País Vasco, y la 193/1998, de 1 de octubre, sobre la Ley andaluza de 2 de noviembre de 1988, sobre Puertos Deportivos, hacen el mismo despliegue argumental reiterando la misma doctrina.

En materia de ferrocarriles, la STC 118/1996 afirmó que no existe inconveniente para la existencia de una red nacional de transporte ferroviario, pero si las líneas que se incluyen en la red son intracomunitarios será necesario el consentimiento de las Comunidades Autónomas competentes. Así lo ha reconocido e impone también la Ley 39/2003.

1144.
Ferrocarriles.

D) El problema de la concurrencia de competencias con incidencia territorial

Las competencias en materia de utilización del suelo y su protección las distribuye el Estatuto de Cataluña de 2006, artículo 149, en tres bloques: las competencias en materia de ordenación del territorio, las relativas a la ordenación y uso del litoral y de las playas y las competencias en materia de urbanismo. Las tres se configuran con carácter exclusivo y con la máxima amplitud. Si bien el artículo 149.2, haciéndose eco de lo establecido por la jurisprudencia constitucional en relación con que las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio no pueden ser un obstáculo para el ejercicio por el Estado de sus competencias sectoriales, establece que la «determinación de la ubicación de las infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión bilateral Generalitat-Estado». Bien es verdad que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el método que debe usarse preferentemente para ejercer competencias con incidencia territorial que pertenecen concurrentemente al Estado y a las Comunidades Autónomas es la cooperación de ambas instancias. Pero en último término también esa jurisprudencia reconoce al Estado la competencia preferente. La competencia exclusiva para decidir sobre las infraestructuras propias no puede transformarse, por tanto, en exclusiva haciéndola depender del informe de un organismo paritario. En la medida en que sea un instrumento de cooperación voluntaria es útil y recomendable; si es un organismo de intervención preceptiva y vinculante, puede

1145.
Competencias en
materia de
utilización del suelo:
clases.

afectar a las competencias exclusivas que el Estado tenga sobre infraestructuras de su competencia.

La competencia reconocida al Estado en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo de 1976 para imponer la modificación de los planes urbanísticos que se opongan a la implantación de infraestructuras o servicios de competencia estatal fue confirmada en términos parecidos por el artículo 244.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992. El problema de la compatibilidad de este precepto con el orden de competencias establecido en la Constitución, y especialmente con la autonomía local, fue confirmada por la STC 56/1986, de 13 de mayo, en los siguientes términos: «El artículo 180.2 LS establece una excepción al régimen urbanístico general, que debe interpretarse de acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo, que es una Ley preconstitucional. Enfocada así la cuestión, es cierto, como dice la representación del Gobierno vasco, que todas las competencias urbanísticas, incluida la excepcional reconocida por el artículo 180.2 LS, han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud del citado artículo 10.31 EPV. Lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exclusiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional número 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. Estos criterios son aplicables a las facultades excepcionales reconocidas por el artículo 180.2 LS. El Estado podrá ejercerlas en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos que señala el mismo artículo 180.2 LS, es decir, la urgencia y excepcional interés público, de forma que solo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea aplicable el ejercicio de las referidas competencias. Estos criterios son aplicables a los casos aquí examinados. En efecto, la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29.^a) sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autónomas, lo que puede llevar consigo la necesidad de edificar cuarteles o comisarías de policía cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse por los motivos

1146.

Las facultades para seguir la modificación del planeamiento urbanístico.

apuntados a las determinaciones de los planes urbanísticos. También la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de aduanas (artículo 149.1.10.^a), y, en general, respecto a obras públicas de interés general (artículo 149.1.24.^a), entre las que hay que incluir, sin duda, las destinadas a permitir el funcionamiento del régimen aduanero que afecta a todo el Estado. El ejercicio de estas competencias puede permitir al Estado ejercitar la facultad extraordinaria que le reconoce el artículo 180.2 LS cuando se den los presupuestos de este precepto».

La jurisprudencia constitucional tiene establecido un cuerpo de doctrina extenso y consolidado sobre el contenido de las competencias en materia de ordenación del territorio.

Tiene por objeto «la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984). Pero es una política de enorme amplitud que se evidencia en que quien tiene la ordenación del territorio como competencia propia «ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de este modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo» (STC 149/1991). Todo lo cual debe hacer, además, respetando «las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial» (STC 36/1994).

El carácter general de la competencia en materia de ordenación del territorio puede condicionar las decisiones del Estado adoptadas en ejercicio de competencias como la actividad económica general (artículos 131.1 y 149.1.13.^a), dominio público (artículos 141.1.º y 8.º, y 132.2), la protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.^a), defensa (artículo 149.1.4.^a), puertos y aeropuertos (artículo 149.1.20.^a), ferrocarriles y transportes (artículo 149.1.21.^a), obras públicas (artículo 149.1.24.^a). La combinación del ejercicio respetuoso de estas competencias, que permita el ejercicio de las suyas por sus titulares, ha determinado el despliegue de una doctrina jurisprudencial que exige, por un lado, que la competencia autonómica sobre el territorio no sea ignorada por el Estado, ya que la finalidad de aquella es precisamente formular una política global con la que coordinar las actuaciones públicas o privadas que tienen incidencia en el mismo. Pero, al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas tienen que respetar las decisiones estatales que pueden tener incidencia en la ordenación del territorio. La manera más insistentemente recomendada de articular estas competencias concurrentes es la cooperación, a la que el Tribunal Constitucional apela

1147.

El contenido de las competencias sobre ordenación del territorio.

1148.

Competencias estatales susceptibles de ser condicionadas por la de ordenación del territorio.

1149.

Cooperación...

continuamente en esta materia. En caso de que no baste tal fórmula, la STC 77/1984 apeló, para resolver el conflicto, a la «competencia prevalente», que, a juicio reiterado del Tribunal, es la que sustenta el plan sectorial estatal sobre el plan territorial autonómico (STC 149/1991).

La STC 149/1998, de 2 de julio, expresó que «El Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, puede condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, con la consecuencia de que, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos, la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales.

También en materia medioambiental alguna jurisprudencia específica ha señalado una cierta posición supraordenada de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales sobre la planificación territorial (STC 306/2000).

Aplicación de esta doctrina resulta ser lo que estableció la disposición adicional 2.ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, que regula el contrato de concesión de obra pública, según la cual, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen un deber de colaboración y cooperación mutua en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas, según lo establecido por el ordenamiento vigente. Si tales procedimientos resultasen ineficaces y se justificase la incidencia cierta y significativa sobre la actividad económica general, «el Estado, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, podrá coordinar los planes de obras públicas competencia de las Comunidades Autónomas con los planes de obras públicas de interés general». Más adelante la propia disposición declara la prevalencia de los planes y proyectos de obras públicas del Estado sobre cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas. También impone que los planes e instrumentos generales de ordenación territorial califiquen los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales. En fin, impone un informe de la Administración estatal en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de

1150.

... y competencias prevalentes.

1151.

Cooperación y, en su defecto, coordinación estatal en materia de obras públicas.

competencias estatales. Tales informes tienen carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.

Una última proyección de la cooperación entre la competencia de ordenación territorial y otras sectoriales es la determinada por las políticas medioambientales. El planeamiento urbanístico está sometido a la evaluación de impacto ambiental, según la regulación establecida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. La Ley 9/2006, de 28 de abril, que incorpora a nuestro ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento y del Consejo, de 27 de julio de 2001, impone que todos los planes de ordenación del territorio urbano y rural, así como los de uso del suelo, se sometan al llamado «informe de sostenibilidad ambiental». La Ley del Suelo de 28 de mayo de 2007 establece, en su artículo 15.1, el sometimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a la evaluación ambiental, que incluye un informe de sostenibilidad ambiental.

En materia de puertos el Tribunal Constitucional ha observado que los criterios utilizados en el artículo 148.1.6.^a (que se refieren a la naturaleza de la actividad portuaria: puertos de refugio, deportivos o que no desarrollen actividades comerciales) y el utilizado en el artículo 149.1.20.^a, que apela al criterio del interés («puertos de interés general»), es un régimen de reparto de competencias heterogéneo que corresponde «a dos técnicas, e incluso a dos lógicas, diferentes de la distribución de competencias» (STC 77/1984, de 3 de junio). Lo que interesa destacar es la conjugación de la competencia estatal en materia de puertos y las que ostentan las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio. Considerando esa circunstancia el Tribunal Constitucional ha establecido que la competencia estatal en materia de puertos «implica necesariamente una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, ya que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencias sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios» y, viceversa, tampoco la simple implantación de un puerto estatal puede suponer la desaparición de otras competencias que han de ejercerse sobre el mismo espacio físico pues «la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca el puerto» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, y 40/1998, de 19 de febrero). Por todas estas razones esta concurrencia en el ejercicio de la competencia que afecta a un mismo territorio debe articularse recurriendo normalmente

1152.

Cooperación y sostenibilidad ambiental.

1153.

La competencia en materia de puertos y la ordenación territorial.

1154.

Modulación de las competencias autonómicas.

a fórmulas de cooperación y si no fuera bastante el recurso a la colaboración, la jurisprudencia constitucional citada advierte, como ya hemos señalado, que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» condición que reconoce a la sectorial específica que ejercita el Estado sobre la territorial que le corresponde a las Comunidades Autónomas y entes locales.

IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA SOBRE EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. RELACIONES INTERNACIONALES, RELACIONES EUROPEAS Y OTRAS ACTUACIONES EXTRATERRITORIALES DE LOS PODERES INFRAESTATALES

La adhesión de España a la Comunidad Europea produjo consecuencias inmediatas e inevitables sobre el orden de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos y en las relaciones intergubernamentales. Fundamentalmente a consecuencia del impacto sobre el reparto territorial del poder establecido que habría de tener necesariamente la masiva transferencia de competencias en favor de las instancias supranacionales europeas, como consecuencia de la firma de los tratados comunitarios.

Nos remitimos ahora a lo explicado sobre las características del Derecho comunitario y sus relaciones y efectos sobre el Derecho interno. Desde la perspectiva que ahora nos interesa, bastará con hacer notar que la adhesión a la Comunidad Europea implicó no solo la aceptación de la totalidad del Derecho comunitario vigente hasta entonces, sino el reconocimiento de las atribuciones que los tratados y otras normas de Derecho comunitario confieren a las instituciones europeas para regular e intervenir en una amplísima y creciente relación de materias. Antes de que tal transferencia se produjera, en virtud del Tratado de Adhesión suscrito conforme a las previsiones contenidas en el artículo 93 CE, las competencias afectadas estaban repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, bien en régimen de exclusividad, bien de compartición o concurrencia.

La cuestión suscitada inmediatamente es la misma que ha venido planteándose en otros Estados federales miembros de la Unión Europea, muy especialmente en Alemania, desde que la Comunidad se fundó:

1155.

Las transferencias a la Comunidad Europea.

la transferencia de poderes en favor de esta última supone una inevitable sustracción de los atribuidos a las instancias autonómicas. Este es un efecto constitucionalmente amparado en lo establecido en el artículo 93 CE, antes citado. Pero el problema subsiguiente es que si las relaciones con la Unión Europea, tanto para participar en la formación de sus políticas y decisiones como para trasponer o ejecutar en el plano interno sus normas y programas, se retienen exclusivamente por el Estado, a la pérdida de competencias derivada de la transferencia a la Comunidad Europea, de acuerdo con el Tratado de Adhesión, se sumaría otra, aún más notable, consistente en la recuperación por el Estado de potestades que en los Estatutos de Autonomía aparecen atribuidas a las Comunidades Autónomas.

El desplazamiento total de las Comunidades Autónomas de cualquier relación con la formación o la ejecución del Derecho comunitario supondría una gran reducción de sus competencias estatutarias. El único fundamento que ha tratado de utilizarse para justificarla es la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales que consigna el artículo 149.1.3.^a de la Constitución. Pero realmente este precepto no da cabida en modo alguno a una tesis tan centralizadora que, por lo pronto, habría de basarse en un concepto de relaciones internacionales arcaico y excluyente de cualquier actividad exterior de los poderes infraestatales.

En la mayor parte de las Constituciones federales no está excluido el reconocimiento de algunas atribuciones a los Estados miembros para celebrar convenciones o tratados con las naciones extranjeras. Por ejemplo, el artículo 9 de la Constitución suiza acepta que «excepcionalmente, los cantones conservarán el derecho a concluir con los Estados extranjeros tratados sobre asuntos concernientes a la economía pública, relaciones de vecindad y policía». En Canadá se aceptó desde los años sesenta la celebración por Québec de «ententes» convertidas en la práctica en verdaderos tratados de cooperación cultural e industrial con países como Francia y Bélgica. En Estados Unidos, el artículo 1, sección 10, de la Constitución advierte de modo indirecto sobre la posibilidad y las condiciones de la celebración de tratados por los Estados miembros: «Ningún Estado participará en un tratado, alianza o confederación... ningún Estado, sin el consentimiento del Congreso, participará en ningún convenio o acuerdo con otro Estado o con una potencia extranjera». En Alemania, el artículo 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn admite expresamente que los *Länder* puedan suscribir convenios con Estados o poderes infraestatales en los siguientes términos: «en la medida en que los Estados tengan competencia

1156.
Efectos.

1157.
Relaciones internacionales de los poderes estatales en los federalismos.

1158.
Suiza, Alemania y EEUU.

para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros». En todos estos países se ha planteado el problema de saber si las competencias con relevancia exterior de los Estados miembros limitan, de alguna manera, el *treaty making power* de la Federación, lo que se ha respondido con carácter general en sentido negativo (en Suiza con una notable polémica doctrinal entre la corriente «federalista», más partidaria de la restricción del *treaty making power* a los asuntos en que la Federación es competente, y la corriente «centralista», con concepciones universalistas). En Estados Unidos, desde la Sentencia *Missouri v. Holland*, de 1920, el Tribunal Supremo ha negado que la competencia para suscribir tratados de la Federación esté constreñida al ámbito de sus competencias legislativas. En Alemania, en fin, la interpretación del artículo 32 de la Ley Fundamental de Bonn, que antes hemos citado, ha sido objeto de un debate continuo, paliado con acuerdos entre el *Bund* y los *Länder* celebrados a lo largo de los años de vigencia de dicha Ley Fundamental. Uno de los primeros y más notables fue el *Acuerdo de Lindau* de 23 y 25 de septiembre de 1957 en el que, asumiendo que cada una de las partes firmantes mantenía sin variación sus «concepciones jurídicas en lo que concierne a las competencias para concluir e incorporar tratados internacionales», quedó reconocida la competencia universal del *Bund* para ejercer el poder de hacer tratados en toda su extensión, aunque comprometiéndose a articular procedimientos para que pudieran participar los *Länder* en la formación de las posiciones internas en relación con los tratados que se negociaran, especialmente cuando afectaran a las competencias que tienen aquellos reconocidas.

En nuestra Constitución, el artículo 149.1.3.^a atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales; sin limitación alguna por tanto. Los primeros Estatutos de Autonomía no establecieron ninguna matización subrayable a dicha competencia estatal, salvo el caso del Estatuto vasco, en cuyo artículo 20.3 se estableció que «Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma». Algunos intérpretes de esta «cláusula vasca» llegaron a considerar que tenía cierta potencialidad de bloqueo de las relaciones internacionales del Estado, al establecer una especie de «pase» o aceptación previa del tratado por los poderes autonómicos antes de reconocer su eficacia. Pero esta interpretación no tenía los menores fundamentos serios ya que la atribución de competencias en materia de relaciones internacionales al Estado en el artículo 149.1.3.^a CE está hecha sin las matizaciones que introdujo después el Estatuto vasco.

1159.

La «cláusula vasca»
en el Estatuto de
1979.

Tampoco los artículos 93 y 94 de la Constitución imponen condicionamientos procedimentales derivados de la estructura territorial del Estado a los efectos de la firma de tratados. Por tanto, la única interpretación posible del artículo 20.3 del Estatuto vasco solo puede orientarse en el sentido de preservar las competencias de ejecución interna que corresponden a la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia. En todo caso, el propio precepto estatutario indicado exceptúa de cualquier intervención autonómica los tratados del artículo 93 CE, que son los que implican transferencias de competencias a instituciones supranacionales como la Unión Europea, y que son, justamente, los que nos importan a efectos del análisis que ahora desarrollamos.

Los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados a partir del catalán de 2006 han ampliado mucho las previsiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en la negociación y firma de tratados, así como en otras manifestaciones de relaciones interregionales y supranacionales en general. El modelo catalán, que luego han seguido con pocas variaciones los demás Estatutos del siglo XXI, se concreta del modo siguiente: partiendo de la competencia general de la Generalitat para impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito, el artículo 194 le permite establecer oficinas en el exterior, el 195 celebrar acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, el 197 establecer convenios de cooperación transfronteriza interregional y programas de cooperación al desarrollo, el 198 participar en organismos internacionales competentes en materias de interés relevantes para Cataluña, el 199 impulsar y coordinar acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, y, en fin, el artículo 200 le atribuye el deber de promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y «si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos».

En lo que concierne a su participación en la elaboración o ratificación de tratados y convenios internacionales, la nueva regulación está en el artículo 196 donde se prevé que el Gobierno ha de informar previamente a la Generalitat de los actos de celebración de los tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen pertinentes. Cuando se trate de tratados que afecten directa y singularmente a Cataluña, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a

1160.

Las competencias con relevancia exterior de las CCAA.

1161.

Relaciones exteriores de Cataluña.

representantes de la Generalitat. La Generalitat, en fin, podrá solicitar del Gobierno la celebración de tratados internacionales en materia de su competencia, y le corresponde adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias (en términos similares, por ejemplo, artículos 240 y siguientes del Estatuto de Andalucía de 2007).

El Tribunal Constitucional aceptó pronto que podían aspirar las Comunidades Autónomas a ejercer competencias con relevancia exterior, y que esto no quedaba excluido por la reserva exclusiva al Estado de competencias en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3.^a). En la STC 125/1984 se aplicaron estos conceptos a las competencias en materia de turismo y comercio exterior (doctrina seguida luego en las SSTC 100/1991 y 313/1994). La diferencia entre relaciones internacionales y actividad exterior, también la puso el Tribunal Constitucional de manifiesto al distinguir entre sanidad exterior y relaciones internacionales en sus Sentencias 165/1984 y 80/1993. Esta actividad exterior puede considerarse incluso como una consecuencia de la autonomía (STC 165/1994), aunque tenga que respetarse siempre el límite de las relaciones internacionales que, en la jurisprudencia constitucional, han terminado refiriéndose esencialmente a los «tratados de paz y guerra, reconocimiento de los Estados, representación exterior, responsabilidad internacional» (SSTC 153/1989, 80/1993, 195/1994). Siguiendo estos criterios el Tribunal Constitucional ha aceptado que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias de relevancia exterior que no impliquen el ejercicio de *ius contrahendi* y que no originen obligaciones con poderes públicos extranjeros (STC 165/1994). Se excluyen, pues, las actividades que generen responsabilidad estatal internacional, vinculen con Estados independientes u organizaciones internacionales o impliquen ejercicio de soberanía. En este ámbito no se ha puesto obstáculo a la intensa cooperación transfronteriza que también habilitan los Convenios marco de 21 de mayo de 1980, y el de Cooperación Transfronteriza y Protocolo adicional de 1985, o el Tratado de Bayona de 1995, etc.

1162.

*Interpretación del
TC del artículo
149.1.3.^a*

1163.

*La actividad
«exterior» de las
CCAA.*

2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

Los problemas suscitados por el proceso de la integración europea son específicos y afectan de modo singular al mantenimiento del equilibrio interno de los poderes territoriales. La adhesión a la Comunidad Europea implica no solo la aceptación de un orden jurídico ya

establecido, sino también la atribución de poderes de los que procederán en lo sucesivo normas y políticas que se superponen y desplazan a las establecidas o que puedan adoptar las instancias internas. Como se ha indicado antes, esta incorporación incondicionada y continua de las normas y decisiones procedentes de las instituciones comunitarias puede suponer una efectiva minoración de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Un temor semejante se planteó en Alemania desde los primeros tiempos a poco de ratificarse los tratados fundacionales de las comunidades europeas. Desde entonces los *Länder* han reclamado un derecho a participar en la adopción de decisiones de la Comunidad interviniendo en los procedimientos de preparación de las mismas o, incluso, incorporando una representación propia en determinados órganos comunitarios europeos. Por otra parte, también han luchado contra la desnaturalización del reparto interno de competencias de manera que la Federación no asuma, so pretexto de aplicar políticas comunitarias, competencias que la Constitución no le atribuye.

Un primer reconocimiento de la participación de los *Länder* en las políticas comunitarias procede del *Acuerdo de Lindau* de 1957, ya citado. Se distinguían en él los tratados relativos a asuntos de interés de los *Länder* y los que afectaban a las competencias exclusivas de los mismos. En el primer caso, el Acuerdo reconocía un derecho de los *Länder* a ser informados con antelación suficiente para que pudieran expresar su opinión. Se preveía, además, la creación de «un órgano permanente, constituido por representantes de los *Länder*, que ayude, en el momento de negociar los tratados internacionales, al ministro de asuntos exteriores o a la instancia federal competente». En el supuesto de afectación a las competencias exclusivas de los *Länder*, el Gobierno federal se obligaba a recabar un acuerdo previo de los mismos, al margen de la intervención del *Bundesrat* de acuerdo con lo establecido en la Ley Fundamental de Bonn con carácter general. En el caso de los tratados comunitarios, los acuerdos partían de estimar que el Tratado de París, constitutivo de la CECA, no afectaba a la competencia de los *Länder*; incluso la Ley de ratificación se consideró una *Einspruchgesetz*, es decir, una ley que no requiere la aprobación del *Bundesrat*. Sin embargo, los Tratados de Roma se consideró que afectaban seriamente las competencias de los *Länder*, que podían ser desplazadas o minoradas. Por eso, la Ley de ratificación se consideró una *Zustimmungsgesetz*, requerida de aprobación del *Bundesrat* conforme al artículo 59.2 de la Ley Fundamental de Bonn. Dicha Cámara puso precisamente, como condición para su voto favorable en la aprobación

1164.

La experiencia alemana.

1165.

Acuerdo de Lindau de 1957.

1166.

La ley de ratificación como *Zustimmungsgesetz*.

del Tratado CE, su participación directa en el Parlamento Europeo y la obligación del Gobierno federal de no dar directivas al ministro alemán miembro del Consejo de Ministros de la Comunidad sin discutir las previamente en el *Bundesrat*. Tales pretensiones tuvieron una acogida directa en el artículo 2 de la Ley de ratificación de los Tratados de Roma. El *Bundesrat* ha asumido, por consiguiente, un papel de importancia en relación con la política comunitaria desarrollada por el Gobierno federal, lo que ha forzado el enriquecimiento de los canales de información entre este último y la Cámara indicada, así como la organización en el interior de esta de las comisiones y grupos de trabajo imprescindibles para especializar y desconcentrar su actividad.

1167.

Posición inicial del
Bundesrat.

Las reclamaciones de los *Länder* frente a las continuas pérdidas de competencias derivadas de la integración europea no se conformaron con lo anterior, sino que se intensificaron y crecieron. El objetivo último, como explicó MORAWITZ, ha sido la asunción por los *Länder* de una verdadera función de dirección política en relación con los asuntos comunitarios que se corresponden con sus competencias internas, cuando menos coparticipando con el *Bund* en la formación de las decisiones con incidencia comunitaria. La conferencia de presidentes de *Länder* celebrada en Munich los días 27-29 de octubre de 1976 permitió expresar estas aspiraciones: «En los casos —decía una de las conclusiones— en que los órganos comunitarios adopten o preparen medidas en materias que, en el interior del Estado, entran, según los *Länder*, en la esfera de sus competencias exclusivas, el Gobierno deberá sostener el punto de vista de los *Länder*». El *Land* de Baviera mantendría después posiciones todavía más exigentes, expresadas con firmeza en una resolución de su Parlamento de 11 de octubre de 1979.

1169.

Carta del canciller
de 1979.

Un punto de inflexión importante en todas estas exigencias fue la carta que el canciller federal dirigió el 19 de noviembre de 1979 al presidente de la Conferencia de Primeros Ministros de los *Länder*, mediante la cual se adquirirían los siguientes compromisos: el Gobierno federal se comprometía a informar a tiempo a los *Länder* sobre las materias discutidas en el seno de la Unión Europea, a efectos de que los *Länder* pudieran expresar sus puntos de vista. El Gobierno federal esperaba que estas opiniones fueran unitarias e inspiradas en las exigencias de la política comunitaria y la lealtad federal, pero se obligaba a buscar posiciones comunes con los *Länder* y a hacer valer sus puntos de vista en las negociaciones y a no separarse del mismo sino en los casos excepcionales en que mediaran «razones perentorias de política exterior y de integración». En fin, cuando una norma en elaboración en la Unión se refiriera a la competencia exclusiva de los *Länder*, el

Gobierno federal se obligaba a nombrar, en los comités consultivos comunitarios competentes, a dos representantes de los *Länder*.

El equilibrio logrado con la aplicación de la mencionada carta del canciller SCHMITT no satisfizo del todo a los *Länder*, ni acalló sus reclamaciones, pero tradujo al menos sus aspiraciones en la afirmación de un derecho de coparticipación (*Beteiligungsrecht*) con la Federación en los asuntos comunitarios. Resulta de este reconocimiento que el Derecho comunitario afecta a las competencias de los *Länder*, pero no en sentido de eliminarlas o desplazarlas, sino de remodelarlas o delimitarlas a efectos de su acomodación a los procedimientos de decisión y de aplicación unitaria y uniforme del Derecho comunitario.

La participación de los *Länder* se ha desarrollado por diferentes vías a lo largo de la experiencia alemana. La institución más antigua en la que se descargó al principio la relación con las instancias comunitarias fue la del *Ländesbeobachter* u observador de los *Länder*, nombrado a partir de febrero de 1959 por la Conferencia de Ministros de Economía de los *Länder*. El observador tiene despacho en Bonn y Bruselas y se beneficia del derecho de legación alemana en la Comunidad. Tiene muchas oportunidades de expresar sus opiniones porque es invitado ordinariamente por el ministro federal de economía a las sesiones preparatorias de las reuniones del Consejo de Ministros comunitario, y recibe información puntual de cuanto se discute en su seno. Igualmente participa en las reuniones de otras comisiones del Consejo y de la Comisión europea.

Después de la aprobación del Acta Única Europea, se acordaron otros condicionamientos a la actividad comunitaria de la Federación para preservar los intereses y competencias de los *Länder*. Pero ha sido fundamentalmente después de la aprobación del Tratado de Maastricht cuando más precisión y complejidad han alcanzado las relaciones de los *Länder* con los asuntos comunitarios. La ratificación de aquel Tratado se acompañó en Alemania de la reforma del artículo 23 de la Ley Fundamental, así como de otras normas complementarias como la Ley de 12 de marzo de 1993 relativa a la «cooperación entre la Federación y los *Länder* en materia de Unión Europea», el Convenio de 12 de octubre de 1993 sobre cooperación en asuntos de la Unión Europea, entre otros. En cuanto a la reforma del artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, comprende previsiones singulares respecto de la participación directa, y a través del *Bundesrat*, de los *Länder*. Se obliga al Gobierno federal a informar al *Bundesrat* y a tener en cuenta su posición en las negociaciones. La intensidad de la participación de los *Länder* se gradúa dependiendo de que la cuestión europea afecte

1170.

Observador de los
Länder.

1171.

La ratificación del
Tratado de
Maastricht, la
modificación
de la Ley
Fundamental
de Bonn.

o no a sus competencias legislativas exclusivas. El párrafo 5.º del nuevo artículo 23 dice, entre otras cosas, que «Cuando en su esencia sean afectadas las competencias legislativas de los *Länder*, la organización administrativa o sus procedimientos administrativos, el punto de vista del *Bundesrat* habrá de ser tenido en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación; la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto deberá ser mantenida. La aprobación del Gobierno Federal será necesaria para toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación». En las hipótesis en que queden afectadas esencialmente competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el artículo 23.6 obliga a que los derechos de la Federación se transfieran a un representante de los *Länder* designado por ellos para que ejerza tales derechos con la participación del Gobierno federal. En definitiva, se establece un deber de información a los *Länder* en todos los asuntos de interés, sin perjuicio de los propios canales de información que mantengan los *Länder*, de su presencia en las delegaciones alemanas y en el Comité de las Regiones. Por otro lado, ha sido preciso establecer órganos de coordinación entre los *Länder* para expresar opiniones comunes, y asimismo agilizar el funcionamiento del *Bundesrat* como *Europakammer* a la que se atribuya poder de decisión. En cuanto a la repercusión de las opiniones de los *Länder* en las decisiones finales, se distingue si la competencia es exclusiva de la Federación y no afecta a aquellos, en cuyo caso los representantes federales no están vinculados por la opinión de los *Länder*; en cambio, si se afectan las competencias de los *Länder*, el Gobierno tiene que seguir la opinión del *Bundesrat*; en los supuestos en que lo afectado es la competencia legislativa exclusiva de los *Länder*, su opinión vincula absolutamente a los órganos de la Federación, lo mismo que en los supuestos en que las decisiones comunitarias pueden afectar a la organización o los procedimientos de actuación de los *Länder*.

La ratificación del Tratado de Maastricht dio lugar también en Alemania a una amplia polémica jurídica que provocó la impugnación de la Ley de 28 de diciembre de 1992 que ratificó el Tratado de la Unión, y contra la Ley de 21 de diciembre de 1992, que modificó la GG. Algunos aspectos de estos recursos tenían que ver con la protección suficiente de la posición constitucional de los *Länder*, lo que el Tribunal Constitucional concluye afirmando, en su Sentencia de 12 de octubre de 1993, que no resulta necesariamente afectado por el Tratado, si la Federación cumple sus obligaciones aplicando con corrección el principio de lealtad federal con los *Länder* a que está obligada. Una Sentencia dictada por el mismo Tribunal Constitucional unos años des-

1172.

La Sentencia del
Tribunal
Constitucional
Federal de 12 de
octubre de 1993.

pués, el 22 de marzo de 1995, en relación con la Directiva «Televisión sin fronteras», permitió comprender la dificultad de mantener ese equilibrio deseable tensionado, por un lado, por la lealtad debida a la Federación y, por otro, por la lealtad que el Tratado CE impone a los Estados en relación con la Unión Europea.

La reforma de la Ley Fundamental de Bonn acordada en 2006 ha introducido las últimas precisiones sobre la participación de los *Länder* en los asuntos de la Comunidad Europea, y ha arreglado también algunos extremos relativos al importante problema de la responsabilidad derivada del incumplimiento o desatención de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario. A esto último nos referiremos más adelante. Por lo que concierne a la participación de los *Länder* en las políticas comunitarias, la reforma indicada se ha situado frente a las aperturas a la representación asumida por los *Länder* ante instancias comunitarias europeas, producidas en los años anteriores, y ha modificado el artículo 23.6 GG para reducir los casos en que puede utilizarse tal método de representación. Se delimitan más estrechamente los casos en que ha de ser un representante de los *Länder*, designado por el *Bundesrat*, quien asuma la representación alemana ante la Unión Europea. Tal designación es obligatoria cuando resulten afectadas competencias legislativas o ejecutivas de los *Länder* en relación con aspectos esenciales de la enseñanza, la cultura o la radiodifusión. Pero se limita a esos supuestos y no, como venía pretendiéndose antes, siempre que afecte a la competencia legislativa exclusiva de aquellos. Para primar la restricción, las funciones representativas que asumen los *Länder* deben ser plenas y decisorias, no voluntarias como ocurría antes de la reforma.

Las soluciones alemanas han servido de modelo a la totalidad de los Estados federales o con autonomías políticas reconocidas en su seno. Es visible la influencia del modelo entre nosotros, como inmediatamente se verá, pero también en Italia, en Bélgica o en Austria.

En el primero de los países citados, después de haberse utilizado fórmulas menos comprometidas con la participación regional en los asuntos comunitarios, la reforma constitucional operada a partir de la Ley Constitucional 1/1999, relativa a la autonomía y gobierno de las Regiones con autonomía ordinaria, seguida de la Ley Constitucional 3/2001, que completa la reforma del Título V de la Constitución, y de la Ley Constitucional 2/2003 relativa a las Regiones con autonomía especial, ha habilitado un cambio de orientación incorporado a la Ley 11/2005 que contiene normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre procedi-

1173.

*Reforma
constitucional de
2006.*

1174.

*Italia: reformas
constituyentes de
adaptación al
sistema jurídico
comunitario.*

mientos de aplicación de las obligaciones comunitarias. La reforma de 2001 se limitó a incorporar, a la redacción del artículo 117, donde se incluye el nuevo reparto competencial entre los diferentes entes territoriales, la prescripción de que las competencias habrán de ser ejercidas con respeto a la Constitución «y a las limitaciones que se deriven del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales». En la Ley 131/2003, que contiene disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley Constitucional n.º 3 de 2001, que reformó el artículo 117 de la Constitución, ya se preveía que las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano concurrirían a la formación de actos comunitarios participando en las delegaciones del Gobierno y en las actividades del Consejo y de los grupos de trabajo y de los Comités del Consejo y de la Comisión Europea. También se atribuía a las Regiones que, en materias correspondientes a su competencia legislativa, pudieran solicitar al Gobierno el planteamiento de un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que estaría obligado a interponer si se le solicitaba por mayoría absoluta de las Regiones actuando en el marco de la Conferencia Estado/Regiones.

En Bélgica se incorporaron también fórmulas de participación de las Regiones, bien por vía parlamentaria, bien a través de las instancias gubernamentales, en los asuntos comunitarios europeos. Entre las fórmulas utilizadas, por ejemplo, están la obligación de informar a las Cámaras legislativas respecto de cualquier modificación del Derecho comunitario primario. En relación con la participación en las instancias gubernamentales, se adoptó un acuerdo de coordinación el 8 de marzo de 1994, en el que se concretaban los procedimientos para establecer las posiciones autonómicas en las políticas europeas, reconociendo tal peso a dichas posiciones que se incluía la posibilidad de separarse de la decisión final en el caso de que se separara notablemente. A efectos de la participación, los asuntos se dividen por categorías, distinguiendo los casos en los que la representación tiene que ser exclusivamente de la Federación (con o sin representantes de las entidades federadas), y aquellos otros casos en los que son directamente las entidades federadas las que deben intervenir (separando también los casos en los que pueden hacerlo exclusivamente o con asesor designado por la Federación).

1175.
Bélgica.

En Austria la reforma constitucional de 1989 reconoció a los *Länder* la facultad de concluir tratados en materias de su competencia; y la reforma de 1992 modificó el artículo 16 para regular la intervención de los *Länder* en la ejecución de lo convenido en cualquier nivel interna-

1176.
Austria.

cional o supranacional. La participación de los *Länder* en los asuntos comunitarios también se ha organizado sobre la base de la formación intergubernamental de posiciones comunes (no a través del *Bundesrat*, por tanto) que se apoya sobre todo en la Conferencia de los *Länder* para la Integración (IKL). La posición que debe sostenerse ante las instancias comunitarias en los procedimientos de decisión de estas sobre cualquier clase de política, debe ser la decidida por los *Länder* cuando la materia afecta directamente a sus competencias. Este rigor se debilita cuando la materia es compartida con la Federación o no implica directamente los intereses de los *Länder*. También una nueva reforma de 1994 introdujo precisiones en el artículo 23 para reforzar la participación directa de los *Länder* en las instituciones comunitarias.

En España es evidente el seguimiento del modelo alemán de participación en los asuntos comunitarios, si bien es muy destacable que la evolución de los acuerdos y normas aprobados al efecto ha seguido el camino de intensificar la responsabilidad de las Comunidades Autónomas, pero no ha considerado las reformas alemanas de 2006, que matizan mucho las soluciones alcanzadas dadas las dificultades de funcionamiento, los retrasos y la falta de operatividad derivada de algunas de ellas. Es visible esta diacronía si se examina el contenido del Estatuto de Cataluña de 2006, que luego mencionaremos, comparado con la reforma constitucional alemana del mismo año. En el primero se codifican todas las soluciones alemanas anteriores a dicho año. En la reforma de la Ley Fundamental de Bonn se reconsideran y matizan.

Desde finales de los años ochenta se siguieron en España algunos intentos de incorporar soluciones informales a la participación autonómica en los asuntos comunitarios, al estilo de lo ocurrido en Alemania con la ya citada carta del canciller federal de 1979. Se concretó en diversos proyectos de Convenios elaborados en 1985. Pero fue decisiva la creación de la Conferencia para Asuntos de la Comunidad Europea, que empezó a funcionar en 1988, aunque se institucionalizara más tarde. La regulación definitiva la establece la Ley de 13 de marzo de 1997, y su Reglamento se aprueba el 5 de junio del mismo año. Se configura como un órgano de cooperación, consulta y colaboración, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuyo seno se tratan y resuelven las cuestiones de política comunitaria con arreglo al principio de cooperación. El 30 de noviembre de 1994 la indicada Comisión aprobó un acuerdo de participación interna de las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios a través de conferencias sectoriales. Se distinguen tres grupos de materias: primero, exclusivas del Estado, en las que las Comunidades Autónomas pueden tener intereses;

1177.

El seguimiento en España del modelo alemán.

segundo, legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, y tercero, compartidas y concurrentes. En el primer grupo la obligación del Estado se concluye con el suministro de información y con el mantenimiento de una colaboración leal con las Comunidades Autónomas. En el tercer grupo, se apela a la concertación, que será determinante de la posición a seguir si llega a concretarse en acuerdos. En el segundo grupo, que contiene las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, la opinión de estas ha de tenerse en cuenta «de forma determinante». Esta obligación se mide con cierta flexibilidad porque no impide que en el curso de los debates, los representantes españoles ante las instituciones comunitarias puedan matizar su posición.

También se ha potenciado, en los años inmediatamente anteriores al fin del siglo xx, la presencia de las Comunidades Autónomas en los consejos, comités y grupos de trabajo comunitarios. Un Real Decreto de 20 de septiembre de 1996 creó la Consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. En agosto de 1997, el Estado decidió abrir a las Comunidades Autónomas hasta cincuenta y cinco comités de la Comisión Europea, en los que se integrarían los representantes que designaría la Conferencia de Asuntos Europeos. También es de mediados de los años noventa la creación de comisiones bilaterales de cooperación como la que se establece entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca acordada el 30 de noviembre de 1995.

El Tribunal Constitucional ha aceptado también reiteradamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan oficinas que las representen cerca de los organismos comunitarios. La argumentación justificativa es que Europa no puede incluirse en la competencia en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3.^a El Derecho comunitario es, por tanto, desde este punto de vista, Derecho interno. Las oficinas implantadas en Bruselas no afectan a los procesos de decisión.

La regulación última de las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea ha sido incorporada a los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006. Los principios a los que se atiene la ordenación de la materia son los referidos en el Estatuto de Cataluña de dicho año, que se han generalizado luego y que, en gran medida, se limitan a recoger las normas establecidas en la legislación existente sobre la materia y las prácticas alemanas anteriores a la última revisión constitucional. El Capítulo II del Título V de dicho Estatuto se denomina «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea». Prevé

1178.

Consejería de asuntos autonómicos en la Representación Permanente.

1179.

Oficinas autonómicas.

1180.

Las relaciones entre las CCAA y la CE en los Estatutos.

la participación de la Generalitat en los tratados de la Unión Europea, en el sentido de que el Gobierno del Estado debe informarla de las iniciativas de revisión de los tratados y de su adscripción y ratificación de los siguientes, previéndose incluso que el Gobierno incorpore representantes de la Generalitat en las delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originales o de los nuevos (artículo 185). Regula con cierta minuciosidad la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado, lo que hemos llamado la participación ascendente de la Comunidad Autónoma en la formación de las decisiones europeas. La Generalitat debe participar, dice el artículo 186.2, de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan. Prevé el párrafo siguiente del mismo artículo que la posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europea se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En todos los demás casos dicha posición debe ser oída por el Estado. En fin, el mismo precepto obliga en su párrafo último al Estado a informar de forma completa y actualizada sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea. El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña deben dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y las propuestas que estimen pertinentes.

Por lo que concierne a la participación de la Generalitat en instituciones y organismos europeos, el artículo 187 del Estatuto prevé que la propia Generalitat ha de participar cuando se vayan a tratar asuntos de competencia legislativa de la propia Comunidad Autónoma y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión. Esta participación, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat, permitirá ejercer la representación de la presidencia de estos órganos «de acuerdo con la normativa aplicable». La Generalitat, en fin, de acuerdo con el Estado, también participa en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea. Además, el Parlamento de Cataluña está habilitado por el artículo 188 del Estatuto para participar en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea, en relación con las propuestas legislativas europeas, cuando afecten a competencias de la Generalitat.

1181.

*Participación en
instituciones
comunitarias.*

Es importante el artículo 191 del Estatuto en cuanto que reconoce que la Generalitat tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. El Gobierno de la Generalitat puede instar al Gobierno del Estado a iniciar acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los legítimos intereses y competencias de la Generalitat. La Generalitat colabora en la defensa jurídica. Añade el precepto que la negativa del Gobierno del Estado a ejercer las acciones solicitadas debe ser motivada y se comunicará inmediatamente a la Generalitat.

El Tribunal de Justicia comunitario ha negado el acceso directo de las Comunidades Autónomas, *Länder*, regiones, organismos infraestatales de toda clase ante el Tribunal de Justicia, especialmente para el ejercicio de las acciones de anulación a que se refiere el artículo 230 del Tratado. Dicho precepto reconoce un régimen de legitimación que ha dado en llamarse privilegiado, que beneficia a los Estados miembros pero no a dichos organismos o entidades infraestatales (Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1997, *Región Valona v. Comisión*).

3. LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS GARANTÍAS FRENTE A SU INCUMPLIMIENTO

La participación autonómica en los asuntos comunitarios, con las justificaciones y en los términos que han sido expuestos, es actualmente una interpretación constitucional consolidada y, como se ha visto, también normativizada en los textos de los Estatutos de Autonomía. Algo similar ha ocurrido con la participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución del Derecho comunitario («descendente» llamamos hace algunos años a esta forma de participación autonómica para diferenciarla de la «ascendente» consistente en la intervención en la formación de las políticas comunitarias; terminología que la doctrina aceptó y maneja habitualmente). Ciertamente la pretensión de derivar del artículo 93 de la Constitución una recuperación de las competencias estatales justificada en la integración europea carece del menor fundamento ya que lo que el artículo citado autoriza es la traslación hacia instancias europeas de competencias atribuidas en la Constitución a los poderes internos, pero no para que se reajuste tal distribución interna de competencias para transferir hacia el Estado facultades de decisión que, según la Constitución y los Estatutos, pertenecen a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la competencia en materia de relaciones internacionales que atribuye al Estado el artículo 149.1.3.^a

1182.

Acceso al T.J.

1183.

Acomodación de las competencias de ejecución al reparto interno de competencias entre Estado y CCAA.

CE tampoco ampara en modo alguno que pretenda aquel monopolizar las relaciones con la Unión Europea que son distintas por su naturaleza de las de carácter internacional propiamente dichas. Realmente, el ámbito comunitario es, a efectos constitucionales, más de carácter «interno» que «internacional», al menos en la medida en que la participación en las políticas comunitarias y la ejecución de las decisiones y normas europeas se canaliza primariamente a través de las instancias, Estado o Comunidades Autónomas, que tienen la competencia sobre las materias concernidas en cada actuación europea. La única matización que puede oponerse a esta interpretación constitucional consiste en que, realmente, es difícil que las Comunidades Autónomas puedan sustituir la voluntad del Estado o representarlo; tampoco pueden desplazar sus responsabilidades ni hacer imposible que aquel pueda cumplir las obligaciones que le atribuyen los artículos 93 y 97 de la Constitución. De esta circunstancia deriva que, aun siendo segura la interpretación constitucional en el sentido de que las competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las instancias internas no pueden ser desconocidas o desplazadas, es necesario aceptar que la asignación de competencias a la Unión Europea produce el efecto de modular o matizar las de las instancias internas. El Estado, aun en los casos en que no sea competente por razón de la materia, siempre tiene responsabilidad de asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario, lo que, aunque solo sea por dicho título, le permite reservarse algunas potestades de supervisión y control. Por su parte, las competencias autonómicas, aun en los casos en que están consignadas como exclusivas, tienen que acomodarse a las decisiones o regulaciones comunitarias que las condicionan. En muchas ocasiones, decisiones que podían adoptar de un modo completamente autónomo se han mutado, después de la integración comunitaria, en un derecho de coparticipación en la decisión, bien sea al lado del Estado o bien de la Unión Europea directamente.

Al margen ahora de dichas modulaciones, está absolutamente asentada la interpretación del artículo 93 de la Constitución en el sentido de que no puede derivarse de él una atribución en exclusiva al Estado de las competencias de ejecución del Derecho comunitario. El precepto establece textualmente que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión», pero esta garantía no supone la sustitución de las Comunidades Autónomas cuando sean estas competentes por razón de la materia para la ejecu-

1184.

*La interpretación
del artículo 93 CE.*

ción del Derecho comunitario. Lo que sí habilita, sin duda, el precepto son potestades de actuación para los supuestos de incumplimiento.

Esta interpretación ha sido ampliamente acogida por el Tribunal Constitucional que, en efecto, ha afirmado que el Derecho comunitario no afecta al orden de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos (STC 252/1988). Por tanto, el cumplimiento de las obligaciones europeas pertenece, en el plano interno, al poder que posea la competencia material (SSTC 28, 76, 100, 115, 208 y 236/1991; 79, 117 y 172/1992; 80 y 141/1993; 14, 29, 165, 191, 213, 313 y 330/1994; 102 y 112/1995; 67 y 147/1996; 21/1999; 96/2002).

Lo establecido, primero en las exposiciones doctrinales y después en la jurisprudencia constitucional, como interpretaciones de la Constitución, ha pasado derechamente a los textos de los Estatutos de Autonomía reformados en los primeros años del siglo XXI que han convertido en un principio general la afirmación de que la integración comunitaria no afecta a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 188 del Estatuto catalán de 2006 reconoce la competencia general de la Comunidad Autónoma para aplicar y ejecutar el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, partiendo de que «la existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto».

La ejecución autonómica del Derecho comunitario tendrá, naturalmente, una relevancia diferente según se trate de una materia sobre la que las Comunidades Autónomas tengan competencia legislativa exclusiva, o competencia legislativa compartida con el Estado, o simples competencias ejecutivas. Salvo en la primera hipótesis, lo normal es que las operaciones de transposición de las normas comunitarias al Derecho interno corresponda al Estado, sin perjuicio de que la ejecución o aplicación de las mismas quede bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Esta fórmula de reparto es la más ordinaria en la práctica considerando que, por un lado, el Estado tiene muy amplias competencias legislativas para fijar, total o parcialmente, la legislación reguladora sobre muchas materias, y, por otra, sobre todo, tiene competencias básicas en materia de ordenación económica (artículo 149.1.13.ª CE), que normalmente aparece siempre implicada en las políticas comunitarias. No obstante, a los efectos de la articulación de las competencias legislativas entre la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas, también debe tenerse en cuenta que la normativa europea, cuando, como es bastante ordinario, establece regulaciones generales, contiene los principios generales de ordenación de la

1185.

Posición de los Estatutos reformados.

1186.

Relevancia de las competencias legislativas y de la materia económica, a efectos de la ejecución.

materia de la que trata, de modo que puede decirse que la norma europea cumple exactamente la función que tiene atribuida la legislación básica del Estado en la Constitución. Debe entenderse que la competencia para establecer tales regulaciones generales de principio ha sido transferida a la Unión Europea que sustituye en ello al Estado. De lo que se sigue que las Comunidades Autónomas pueden incorporar o trasponer las normas comunitarias directamente sin que tengan que esperar a la interposición de una legislación estatal básica. Así lo ha reconocido expresamente el Estatuto de Cataluña, acogiendo una interpretación que parece razonable y correcta en términos generales.

El Tribunal Constitucional, en algunas sentencias que hemos manejado ya a otros efectos (en materia de parques naturales, medio ambiente o acreditación de entidades de normalización), ha tratado de evitar que el Estado utilice como criterio para la asunción de competencias en materias que, en principio, según los Estatutos, pertenecen a las Comunidades Autónomas, la circunstancia de que el objeto al que la competencia se refiere tenga una dimensión suprarregional o que los efectos de las decisiones autonómicas superen los límites de su territorio. En tales casos, la jurisprudencia indicada exige que se acuda preferentemente a fórmulas de cooperación entre las Comunidades Autónomas, y solo en última instancia, ante la imposibilidad de usar este método, se traslade la tarea al Estado. Esta doctrina no la ha aplicado el Tribunal Constitucional a la ejecución del Derecho comunitario, pero el Estatuto de Cataluña sí se ha hecho eco de la misma en diversos lugares y también, específicamente, al tratar de la ejecución autonómica de las normas y políticas europeas. El artículo 188 de dicho Estatuto, que ya hemos citado, distingue la hipótesis en que el Derecho de la Unión Europea requiera la adopción de medidas de alcance superior al territorio de Cataluña y que, al no poder ser tampoco ejecutadas por las Comunidades interesadas utilizando mecanismos de colaboración o cooperación, tienen que ser ejecutadas por el Estado. En tal caso, este debe consultar a la Generalitat sobre las circunstancias de la ejecución antes de adoptar las medidas correspondientes.

La cuestión más ardua que plantea la intervención de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los actos y normas comunitarias es el problema de las consecuencias de su incumplimiento. Cuando se producen retrasos o incumplimientos de las obligaciones contraídas con la Unión Europea, o en la aplicación de sus normas, el responsable es el Estado, que es el que tiene la condición de miembro de la Unión Europea y no las Comunidades Autónomas que forman parte de aquel. Quien ha asumido el compromiso de cumplir los tratados comunitarios

1187.

La utilización de fórmulas de cooperación preferentes.

1188.

La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones comunitarias.

es el Estado. El principio de responsabilidad estatal deriva, con carácter general, del Derecho internacional. La improcedencia de utilizar, como causa de justificación de cualquier incumplimiento de los tratados, de disposiciones de Derecho interno, está expresamente referida en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados. En lo que concierne al Derecho europeo, el Tribunal de Justicia ha declarado en múltiples ocasiones que «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las Directivas comunitarias». La jurisprudencia básica arranca de las Sentencias de 17 de febrero, 13 de octubre y 10 de noviembre de 1981, 2 de febrero de 1982 y 11 de julio de 1984; luego repetida en las Sentencias de 14 de enero de 1988, *Comisión v. Bélgica*, 12 de junio de 1990; *Alemania v. Comisión*, 17 de enero y 13 de diciembre de 1991, *Comisión v. Italia*, etc.

Este incumplimiento existe no solo cuando no se ejecuta el Derecho europeo (puede no haber incumplimiento si el Derecho interno contiene previamente normas suficientes para alcanzar los resultados que persigue la disposición comunitaria, sin tener que añadir otras nuevas: Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1982), sino también cuando no se cumplen los plazos establecidos en las normas europeas para su ejecución. El sentido de esta jurisprudencia comunitaria está muy expresivamente expuesto en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1982, citada, que sostiene en este sentido máximas que se han repetido mucho ulteriormente. El Abogado General dijo ante el Tribunal, en el caso resuelto por dicha Sentencia, que «en general, hay que decir que la ejecución de directivas por medio de actos normativos de carácter regional es admisible desde el punto de vista comunitario, al ser libre cada Estado miembro de repartir como considere oportuno las competencias normativas a nivel interno, pero la cuestión radica en que el Estado miembro, cualquiera que sea su estructura, es responsable hacia la Unión cuando la ejecución solo tiene lugar para una parte del territorio».

Esta misma doctrina ha sido aplicada en diferentes ocasiones al Estado español por incumplimientos del Derecho comunitario en que han incurrido diversas Comunidades Autónomas.

Esta responsabilidad estatal, indiscutible en términos jurídicos, suscita la severa cuestión de saber si nuestra Constitución habilita al Estado de poderes o facultades de alguna clase que pueda utilizar para evitar los incumplimientos o, en su caso, resarcirse de las responsabilidades que se le exijan como consecuencia de los incumplimientos de las

1189.

Supuestos de incumplimiento.

Comunidades Autónomas. Respecto de lo primero, puede decirse que, en verdad, el problema le ha pasado del todo desapercibido al constituyente que para nada lo tuvo en mente al regular los tratados que implican transferencias de competencias a instancias supranacionales en el artículo 93. Ciertamente este precepto hace garantes a las Cortes Generales y al Gobierno del cumplimiento de lo pactado al suscribir los Tratados constitutivos de la Unión Europea, pero ya se ha dicho que este precepto no puede interpretarse como justificativo de ninguna clase de reajuste en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La garantía a la que se refiere el artículo 93 habría que enmarcarla en el ámbito de los poderes de supervisión generales del Estado, habilitados por el artículo 155, o, si se trata de alguna materia en la que el Estado tenga competencias generales, en los poderes de vigilancia del cumplimiento de las normas que siempre acompañan, como nos consta, al reparto de competencias entre la legislación y la ejecución para que el legislador pueda asegurarse de que su norma se aplica. Pero esta clase de poderes siempre se activan *ex post* y no pueden usarse con eficacia ni contra los retrasos ni contra los incumplimientos. Menos aún, por las mismas razones, pueden considerarse útiles las medidas de orden jurisdiccional consistentes en la impugnación de normas o el planteamiento de conflictos. No obstante todo lo cual, el Tribunal Constitucional ha venido declarando que no «cabe ignorar la necesidad de dotar de instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE» (SSTC 252/88, FJ 2; 79/92 FJ 1; 134/2011, FJ 1), entre los cuales, desde luego, las regulaciones generales o sectoriales de la economía que puede adoptar en virtud del artículo 149.1.13 CE, cuyo alcance ya hemos estudiado, para usarlas incluso a título supletorio, como veremos enseguida.

En otros Estados miembros de la Unión Europea, de estructura federal o regional, en los que se ha planteado este mismo problema, han sido precisas reformas constitucionales para establecer normas idóneas para resolverlo.

En Austria se incorporó antes que en ninguna otra Constitución una norma conducente a corregir las hipótesis de incumplimiento de los tratados internacionales, que luego ha servido de base para otras medidas y reformas. Se trataba de lo establecido en el artículo 16 de la Constitución conforme al cual «los *Länder* están obligados a adoptar las medidas que la ejecución de los tratados internacionales hacen necesarias en el ámbito de su acción autónoma. Si un *Land* no satisface en tiempo útil esta obligación, la competencia para adoptar medidas y, en particular, para hacer las leyes necesarias, se delega en la Fede-

1190.

Los poderes del Estado para evitar o reparar los incumplimientos.

ración... Pero una ley o reglamento adoptado en estas condiciones concluye su vigencia en cuanto el *Land* adopta la medida necesaria».

En Alemania e Italia la regulación del problema se ha incorporado a las reformas constitucionales más recientes.

En la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 2006 se regula expresamente el problema de las responsabilidades por incumplimiento de obligaciones concernientes a la Unión Europea, u otras de carácter supranacional o internacional. La reforma determina la responsabilidad derivada del incumplimiento según la distribución de competencias, de forma que lo serán los *Länder* en los supuestos en que el incumplimiento se ha producido en una materia de su competencia. La regulación se dirige a prever las consecuencias económicas del incumplimiento. Según el artículo 104 a.6 GG, dichas consecuencias de la responsabilidad que pueda exigirse se reparten del siguiente modo: 15 por 100 corresponden al *Bund* y 85 por 100 a los *Länder*, del cual el 35 por 100 se repartirá solidariamente entre todos ellos y el 50 por 100 al *Land* que hubiera dado lugar a la situación de responsabilidad. También se establecen criterios especiales para los casos de incumplimiento de los compromisos derivados de los pactos de estabilidad y crecimiento establecidos por la Unión Europea (artículo 109.5 GG) y, asimismo, para responder de las sanciones que la Unión pueda imponer a Alemania.

En Italia, contra los posibles incumplimientos de las Regiones la Constitución permitía la aprobación de regulaciones estatales de carácter preventivo e incluso la utilización de poderes de sustitución que dieran cobertura a la aplicación de las normas comunitarias en los supuestos de retraso o infracción regional. Las reformas constitucionales recientes han ratificado y precisado estos poderes. Se parte del deber de colaboración leal entre las instancias territoriales en los asuntos comunitarios europeos, que se practica orgánicamente a través de la Conferencia Estado-Regiones constitucionalizada en el nuevo artículo 118 reformado en 2001. Pero es muy importante la regulación establecida en la Ley 131 de 2003 del poder de sustitución que se atribuye al Estado, y que tiene especial importancia en el ámbito de la trasposición del Derecho comunitario. Se atribuye al Gobierno «la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y en particular la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales» y también la posibilidad de intervenir en caso de incumplimiento de sus obligaciones comunitarias por parte de las Regiones. El procedimiento para el ejercicio del poder de sustitución se inicia con el requerimiento del presidente del Consejo de Ministros

1191.

La responsabilidad de los Länder en la reforma constitucional de 2006.

1192.

El poder de sustitución en la reforma constitucional italiana.

a la entidad interesada para que adopte las decisiones necesarias en un plazo determinado. Si después continúa el incumplimiento, el Consejo de Ministros adopta las medidas necesarias en sustitución de la entidad competente, que pueden incluir el dictado de normas o el nombramiento de un comisionado del Gobierno para solventar el incumplimiento. En el marco del procedimiento, ha de darse participación a los entes territoriales implicados y, especialmente, al presidente de la Junta Regional interesada en el procedimiento.

En España no existe, como se ha indicado, una previsión constitucional expresa parangonable con las establecidas en las reformas alemana e italiana. El Consejo de Estado exploró, en su informe de 15 de diciembre de 2010, los instrumentos que la Constitución ofrece como forma de prevenir los incumplimientos legislativos que el Tribunal Constitucional ha aceptado indirectamente, consiste en la posibilidad de que el Estado pueda aprobar normas que contengan regulaciones cuya eficacia queda subordinada a la inexistencia de una legislación autonómica de aplicación directa. Es decir, normas dictadas para cumplir una función de Derecho supletorio. Como nos consta, la Constitución no permite utilizar la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 como habilitante de competencias generales sobre cualquier materia (con antecedentes, la doctrina culmina en la Sentencia de 20 de marzo de 1997), pero ha reconocido una excepción a esta regla cuando se trata de normas con efectos supletorios en relación con materias reguladas por disposiciones comunitarias europeas de modo que pueden tener una misión sustitutiva de las omisiones en que pueden incurrir las Comunidades Autónomas en supuestos de incumplimiento del Derecho comunitario (SSTC 79/1992, 149/1993, 213/1994).

Además de esto último, nuestra legislación también ha incorporado una regla, similar a la existente en otros Estados miembros de la Comunidad, que es consecuencia de la obligación de cumplir los planes de estabilidad establecidos a escala comunitaria: la norma procede de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 12 de diciembre de 2001. Las Comunidades Autónomas quedan vinculadas por los planes de estabilidad presupuestaria; la inobservancia de las obligaciones correspondientes que «provocuen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado». «En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior, se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada». En la pos-

1193.

Normas básicas con valor supletorio.

1194.

Responsabilidad y estabilidad presupuestaria.

terior Ley de estabilidad presupuestaria 2/2012, de 27 de abril, se ha establecido una regulación general del reparto de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas por incumplimiento del Derecho de la Unión, de modo que estas tengan que asumir la parte que les sea imputable. El Consejo de Ministros puede incluso acordar la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba el Estado transferir a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario o no presupuestario (disposición adicional 2.^ª). La habilitación contenida en esta disposición adicional permitió al Gobierno dictar el Real Decreto 515/2013, de 5 de junio, que regula los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

V. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

1. LA GARANTÍA DEL REPARTO DE COMPETENCIAS POR LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Se limita la exposición que sigue a estudiar las garantías que protegen el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y los procedimientos para hacerlas efectivas; análisis que, necesariamente, ha de complementarse con lo estudiado en otros volúmenes anteriores de esta obra sobre el control jurisdiccional de las normas, y lo que se estudiará más adelante en relación con el control de los actos de los poderes públicos. Está atribuida al Tribunal Constitucional la resolución de los conflictos o controversias competenciales que se suscitan entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 161 de la Constitución encomienda al Tribunal Constitucional el conocimiento «de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o los de estas entre sí». El artículo 59 LOTC establece, en concreto, que «el Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán: 1) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas. 2) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí. 3) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o a cualquiera de estos órganos entre sí».

Las controversias que afectan al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tienen un carácter constitucional poco discutible. Es la Constitución la que ha dispuesto el reparto de competencias y ha fijado los equilibrios en que debe basarse. Siendo el Tribunal Constitucional el guardián de ese orden, son de todo punto claras las razones por las que tiene conferida la responsabilidad de resolverlas.

Sin embargo, en la tradición europea en materia de control de las decisiones de los poderes públicos, especialmente la de raíz francesa, la primacía en materia de control de normas infralegales y actos de los poderes públicos la ha ostentado siempre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La jurisdicción constitucional, implantada en diversos países europeos a lo largo del siglo xx y a partir del modelo austríaco kelseniano, se ha sobrepuesto, en cierta medida, a aquella otra jurisdicción ordinaria. Aunque la función que ahora se estima más genuinamente propia de la jurisdicción constitucional es el control de la constitucionalidad de las leyes, que nunca fue ejercido por ningún orden jurisdiccional antes de que aquella se implantase, no cabe olvidar que precisamente la resolución de conflictos entre los poderes públicos fue el caldo de cultivo técnico y político en el que la jurisdicción constitucional nació. Resulta indubitable que también forma parte genuinamente de la jurisdicción constitucional la resolución de los conflictos de competencias entre el Estado y las instancias territoriales autónomas. Pero, como consecuencia de la superposición jurisdiccional a que nos referimos, tampoco la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha sido desplazada. Mantiene por completo sus funciones de control de las normas y actos procedentes de cualquier Administración Pública. En esta función ambas jurisdicciones encuentran oportunidades para la concurrencia. De modo que resulta necesario delimitar en lo posible las responsabilidades de cada una de ellas y analizar las reglas que deben servir para armonizar su funcionamiento.

Cualquier acto o disposición de rango inferior a la ley dictado por el Estado o por una Comunidad Autónoma puede ser objeto de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, fundándose el recurso en la vulneración de preceptos constitucionales o legales, entre los cuales los que atribuyen competencias a cualquiera de las dos instancias. También las mismas disposiciones y actos pueden ser llevados al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional, siguiendo el procedimiento de los conflictos, cuando se vulnera de cualquier modo el orden de competencias establecido en la Constitución. La mayor parte de la doctrina asumió, al tratar en los primeros años ochenta

1196.

Carácter constitucional de los conflictos.

1197.

Concurrencia de la jurisdicción constitucional y administrativa.

1198.

*Concurrencia versus
exclusividad de la
jurisdicción
constitucional.*

sobre la compatibilidad entre la jurisdicción contenciosa y la jurisdicción constitucional en materia de conflictos, la perfecta compatibilidad entre ambas y el carácter indiferente o alternativo de la utilización de una u otra vía de control (GARCÍA DE ENTERRÍA, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, G. FERNÁNDEZ FARRERES, y nosotros mismos entre los años 82 y 84). A esta doctrina, que ha sido la más seguida por los autores, opuso F. RUBIO LLORENTE que la coexistencia indiferenciada entre ambas clases de reclamaciones no era compatible con los principios de la Constitución. RUBIO postuló la exclusividad de la jurisdicción constitucional en materia de conflictos aduciendo que el artículo 161.1. C) de la Constitución establece una reserva a favor de la jurisdicción constitucional en tal sentido que no puede romperse ni compartirse con la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero el problema subsiguiente era el del deslinde de las atribuciones de una y otra jurisdicción. La tesis de la exclusividad impondría el establecimiento de criterios para la clara separación entre ambos órdenes jurisdiccionales. Sin embargo, estos no existen expresados en la LOTC y tampoco el Tribunal Constitucional ha reclamado el monopolio para la resolución de los conflictos de competencias de modo semejante a como lo ha hecho para los recursos de inconstitucionalidad. Tampoco han favorecido la separación los Estatutos de Autonomía que remiten indiferenciadamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la función de control de las normas y actos de las respectivas Comunidades Autónomas.

1199.

*Criterios de
separación.*

Considerando estas dificultades, algunos autores han postulado una fórmula más moderada de concurrencia de ambas jurisdicciones, que consistiría en reconocerles una «competencia diferenciada» (J. GARCÍA ROCA). Estas pretensiones de diferenciación están tomadas de otros sistemas constitucionales en los que conviven igual que en el nuestro la jurisdicción contenciosa y la constitucional. En el alemán, particularmente, se distingue entre los conflictos constitucionales y los conflictos de Derecho Público de naturaleza no constitucional o de carácter administrativo. Los primeros tienen un objeto tasado y la legitimación está reservada para determinados sujetos; se aplica a su resolución un test limitado al contraste de la norma o disposición impugnada con el bloque de la constitucionalidad, que es lo que el tribunal juzgador debe interpretar para resolver el caso. El conflicto administrativo no es de carácter esencialmente constitucional, sino aplicativo, involucra cuestiones de orden fáctico que requieren prueba, o se trata de irregularidades cometidas en el ejercicio de las competencias, o resultan de la aplicación de normas que no reclaman una interpretación constitucional, o que no forman parte del bloque de la constitucionalidad, etc. Aplicando esta separación, para que un conflicto sea resuelto por

1200.

*Conflictos
constitucionales y
conflictos de
naturaleza
administrativa.*

el Tribunal Constitucional es preciso que tenga verdadera naturaleza jurídico-constitucional; no pueden plantearse ante el Tribunal controversias de mera legalidad en las que la Constitución no aparece implicada de forma directa, o disputas que no se refieren a derechos y deberes constitucionales. Todo ello queda *ausserhab des Verfassungsrrechtskreis*, fuera del círculo del Derecho constitucional, y debe ser remitido, para su resolución, a los tribunales ordinarios.

Esta clase de distinciones cuando, como es el caso, no tienen una regulación expresa ni en la legislación reguladora de los conflictos ni en la que establece el régimen de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resulta más fácil de establecer en la teoría que aplicar en la práctica. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pueden apreciarse seguramente las distinciones a que nos referimos porque no pocas sentencias resolutorias de conflictos aluden a que, aunque el objeto del conflicto sean disposiciones, resoluciones o actos, el interés primordial que en ellos se conjuga y la función que el Tribunal Constitucional cumple es la de interpretar y fijar el orden de competencias (SSTC 49/1984, de 5 de abril; 143/1985, de 24 de octubre; 88/1989, de 11 de mayo). Por el contrario, cuando no está en juego la titularidad de una competencia, no es precisa una interpretación general de normas integradas en el bloque de la constitucionalidad, sino que se problematiza sobre el ejercicio concreto de la misma, la vía para resolver la controversia habrá de ser la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. De aquí que ha de tener algún fundamento constitucional la controversia para pedir que sea el Tribunal Constitucional quien se pronuncie (STC 88/1989, de 11 de mayo). La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo también ofrece muchas muestras de la teórica distinción entre los conflictos de rango constitucional y los de naturaleza administrativa, basada en los mismos principios indicados, es decir, atendiendo a si es la legalidad constitucional o la ordinaria la que se ha puesto en juego, o si se trata de fijar la interpretación del reparto de competencias o solo de aplicar en casos concretos los criterios constitucionales establecidos (SSTS de 30 de junio, 11 de octubre y 2 de noviembre de 1999, 13 de junio, 14 de octubre, 10 y 28 de noviembre de 2000).

En la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la única previsión que se ha incorporado para armonizar el funcionamiento de las dos jurisdicciones de referencia, es la que establece el artículo 61.2, que se orienta sobre todo a evitar cualquier posible contradicción por parte de la jurisdicción contenciosa de lo que pueda decidir el Tribunal Constitucional, en los supuestos en los que se tramitan simultáneamente conflictos ante este y recursos contencioso-administrativos que tienen

1201.

La función interpretativa del orden constitucional.

1202.

Las controversias de carácter aplicativo.

1203.

Litispendencia constitucional y suspensión del proceso contencioso-administrativo.

por objeto la misma disposición, resolución o acto. El mencionado precepto dispone que «cuando se plantee un conflicto de los mencionados en el artículo anterior con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier tribunal, este suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional». La suspensión del juicio contencioso-administrativo ha de producirse siempre cuando el objeto sea el mismo que está siendo materia de conflicto, pero no es necesario que las partes que intervienen en ambos procesos sean las mismas. La prevención establecida en el artículo 61.2 LOTC puede resultar excesiva en los supuestos en que un recurrente en sede contencioso-administrativa, aunque impugne el mismo acto o disposición, fundamente su acción en vicios distintos al de incompetencia. El tenor literal del precepto que comentamos es excesivamente amplio y general, y plantea serios problemas de valoración del grado de concurrencia del objeto del proceso que es preciso para otorgar la preferencia a la jurisdicción constitucional.

1204.

Efecto de la sentencia constitucional sobre el proceso contencioso.

La tramitación simultánea de conflictos ante la justicia constitucional y recursos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa también plantea algunos problemas en relación con los efectos de la sentencia que el Tribunal Constitucional dicte. Si es desestimatoria, por no apreciar el Tribunal Constitucional una vulneración del orden de competencias en la disposición o acto que motivara el conflicto, su decisión vincula a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto se refiere a la apreciación del vicio de incompetencia, pero no impide que la misma estime el recurso contencioso-administrativo por apreciar otras infracciones de orden constitucional o legal, es decir, en los términos que establece la propia Ley jurisdiccional de 1998, por constatar la existencia de «cualquier vulneración del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder». Más delicada puede ser la compatibilidad de las decisiones cuando se refieren a una disposición general y el Tribunal Constitucional ha desestimado el conflicto sobre la base de establecer una interpretación de aquella conforme a la Constitución, como no es nada infrecuente que haga en sus sentencias. En estos casos se plantea el problema de si la «vinculación de los poderes públicos», tribunales incluidos, a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, se extiende al fallo solamente o también a la *ratio decidendi*. No parece discutible que los efectos vinculantes de las decisiones del Tribunal se refieren también a las interpretaciones de la Constitución que fija en sus sentencias, actuando como «intérprete supremo» de la misma (artículo 1 LOTC). Ahora bien, el ámbito de la interpretación vinculante es el que contiene la *ratio decidendi* y no otros elementos del razonamiento general de la sentencia.

2. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTOS

Además de la separación que acaba de estudiarse, la otra distinción esencial para delimitar el régimen de los conflictos de competencia es su separación de los recursos de inconstitucionalidad. La diferencia entre una y otra clase de procesos es clara en la LOTC. Los conflictos de competencias son siempre controversias que se suscitan «sobre las competencias o atribuciones» asignadas por la Constitución y normas de desarrollo al Estado o a las Comunidades Autónomas, que se resuelven por el Tribunal Constitucional declarando la «titularidad de la competencia controvertida» (artículo 66 LOTC). El Tribunal lo que decide en estos casos es un contencioso concreto en el que tiene que resolver sobre el alcance de una atribución también concreta (aunque, en todo caso, resuelve, como dice la LOTC, sobre la titularidad; *cfr.* Sentencia TC de 29 de noviembre de 1983). Al contrario de lo que acontece en los juicios de inconstitucionalidad, en los que el Tribunal se ve obligado a hacer una interpretación general y abstracta de la norma que se enjuicia para determinar su compatibilidad con la Constitución, en los conflictos no se trata de hacer pronunciamientos generales sobre el contenido, alcance o significación de las normas que delimitan competencias, sino de resolver una específica controversia, fundamentada en haberse producido una violación o cualquier tipo de menoscabo y restableciendo, en su caso, el orden violado mediante una declaración sobre la titularidad de la competencia (VOLPE).

No obstante, la competencia objeto de conflicto puede haber sido violentada por una ley, en cuyo caso se abre teóricamente la posibilidad de impugnarla utilizando el recurso de inconstitucionalidad o de plantear un conflicto contra la norma vulneradora del orden de competencias. Esta alternativa, en el caso de los conflictos provocados por leyes, no existe en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 67 LOTC establece que «si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocase la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad». No hay, pues, en nuestro sistema «cuestiones de competencia legislativa» (como llamaba a estos conflictos la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933, artículos 54 y siguientes) que puedan formalizarse como tales. Las vulneraciones del orden de competencias derivadas de la ley han de ser objeto, por tanto, de recursos de inconstitucionalidad. La diferenciación fue inmediatamente advertida

1205.

Controversias específicas, no interpretaciones abstractas de las normas.

1206.

Vulneración del orden de competencias en las leyes.

1207.

Las «cuestiones de competencia legislativas» se tramitan como recursos de inconstitucionalidad.

e impuesta por la jurisprudencia constitucional. La Sentencia de 14 de julio de 1981 dijo lo siguiente al respecto: «la protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarias a su interés propio puede procurarse, en cuanto tal protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complemento la una de la otra. En términos generales, hay conflicto de competencia cuando dos órganos se consideren igualmente competentes para proveer en un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior en los términos del artículo 28.1 de la LOTC, sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna la validez». Y la Sentencia de 28 de julio de 1981 explicó inmediatamente que «el recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad, sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afectan a la delimitación de competencias (artículos 161.1 de la Constitución y 31 LOTC), mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de estas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial del otro».

El recurso de inconstitucionalidad, por tanto, está siempre referido a leyes o a normas con rango y fuerza de ley, y se analiza en él su compatibilidad con la Constitución, mientras que los conflictos versan sobre disputas competenciales basadas en disposiciones de rango inferior a la ley o en resoluciones o actos de los poderes públicos.

Con antecedentes en las Sentencias citadas de 14 y 28 de julio de 1981, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1984, de 5 de abril, se confirma un criterio de separación entre uno y otro tipo de procedimiento que tiene en cuenta el rango de la norma controvertida y no la pretensión que se deduce por la naturaleza de la infracción constitucional que se pretende que el Tribunal corrija. El recurso siempre se refiere a la constitucionalidad de las leyes y normas con rango de Ley (artículo 27.2 LOTC), con total independencia del vicio de inconstitucionalidad que se invoque; sin embargo en el conflicto se trata siempre de disposiciones y actos jerárquicamente inferiores a la Ley (artículo 61.1 LOTC) y siempre lo que se invocan son motivos de orden competencial. Esta circunstancia ha determinado que la

1208.

El rango de la norma controvertida como criterio de separación entre recursos y conflictos.

mayor parte de los recursos de inconstitucionalidad que se plantean por el Estado tengan que ver realmente con el reparto de competencias; estos recursos solo se diferencian de los conflictos por el rango de la norma enjuiciada.

3. LAS RECLAMACIONES OBJETO DE CONFLICTO: LA *VINDICATIO POTESTATIS* Y OTRAS ALTERACIONES DEL ORDEN DE COMPETENCIAS

Los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas consisten habitualmente en una reivindicación de potestades propias usurpadas o menoscabadas por un poder distinto al titular de la competencia. Siendo esta la configuración más ordinaria del conflicto, a ella se han referido tanto la Constitución como la LOTC, haciendo de la reivindicación de potestades el objeto esencial de cualquier conflicto.

Según dicha ley, en efecto, el Tribunal Constitucional entiende de los conflictos que «se suscitan sobre las competencias o atribuciones» (artículo 59), precisamente porque el Estado o las Comunidades Autónomas entiendan que una disposición, resolución o acto «no respeta el orden de competencias» (artículos 62 y 63.1), debiendo resolver la sentencia sobre la «titularidad de la competencia controvertida» (artículo 66). El modelo de conflicto sobre el que está montada toda la regulación vigente es, pues, claramente, la *vindicatio potestatis*, una reclamación con la que se pretende el pacífico disfrute de una competencia propia vulnerada, menoscabada o desconocida por un órgano o sujeto ajeno a su titular, o también que el Tribunal Constitucional zanje definitivamente la disputa sobre el alcance de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas cuando las partes mantengan interpretaciones discrepantes sobre tal extremo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983 describió los conflictos positivos ajustándose al modelo referido de la *vindicatio potestatis*: «Estos conflictos pueden suscitarse tan solo sobre las competencias que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o, eventualmente, otras normas legales asignen al Estado o a la Comunidad de que se trate (artículo 59 LOTC) y cuando sea esta la que considere que es el Estado quien ha invadido “el orden de competencias” (artículo 63.1 LOTC) que a ella le corresponde, podrán plantear, tras los trámites legalmente establecidos, el oportuno conflicto, que deberá versar sobre ese “orden de competencias” y solo sobre él, razón por la cual el artículo 66 LOTC dispone que la Senten-

1209.
La *vindicatio potestatis* como conflicto esencial.

cia que ponga punto final al conflicto “declarará la titularidad de la competencia controvertida” y no prevé otro distinto contenido de la Sentencia porque no existe otro posible objeto de un conflicto de competencia entre el Estado y una Comunidad Autónoma».

La reducción de los supuestos de conflicto a la categoría de la *vindictio potestatis* es, sin embargo, inadecuada como tiene constatado toda la doctrina y resulta de nuestra propia práctica. Por lo pronto, no parece que los conflictos negativos a que se refieren los artículos 68 y siguientes LOTC encajen en aquel modelo, ya que lo característico de los mismos es que ninguna de las partes implicadas reconoce ni quiere reclamar como propia una competencia. Pero, además, la práctica ha mostrado muchos supuestos en los que las controversias entre poderes públicos no consisten necesariamente en la reclamación de una competencia. Las discrepancias pueden consistir, por ejemplo, en la forma en la que se han ejercido las competencias ajenas, si de su ejercicio efectivo puede resultar perjuicio o menoscabo de otra que no le corresponde al poder actuante. El Tribunal Constitucional se ha referido a la posibilidad de plantear el conflicto por simple menoscabo, de modo que no es indispensable que se usurpe la competencia de otro (STC 104/1988, de 20 de junio); o también los supuestos en que se condicionan o se configuran de forma inadecuada las competencias que puede ostentar una Comunidad Autónoma en virtud de su autonomía (STC 11/1984, de 2 de febrero). Los supuestos de falta de respeto al orden de competencias consistentes en el menoscabo o la interferencia en la competencia ajena y que no constituyen realmente una reivindicación de una competencia son frecuentes en la jurisprudencia constitucional (STC 87/1997, de 24 de abril).

La posibilidad de que el conflicto verse sobre el modo en que se ejercen las competencias por su titular, es decir, la forma que reviste la decisión, fue respondida positivamente por dos importantes Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, las dos referidas a conflictos planteados contra dos Reales Decretos que regulaban el registro sanitario de alimentos y la planificación y coordinación sanitaria.

En las Sentencias referidas el Tribunal declaró que las competencias controvertidas eran del Estado, pero que la norma usada para regularlas era inconstitucional, vicio que derivó no de la incompetencia del Estado, como hemos dicho, sino de la falta de idoneidad de la norma usada para la concreta regulación. La doctrina de esta Sentencia fue establecida en relación con la competencia estatal para formular las «bases» de una materia. La opinión del Tribunal es que las bases deben

1210.
Conflictos distintos
de la vindictio
potestatis.

1211.
Menoscabo o
condicionamiento.

1212.
Interferencia.

1213.
Conflicto por falta
de idoneidad de
una norma.

establecerse por norma con rango de ley (opinión que luego, como nos consta, ha matizado para aceptar regulaciones básicas integradas por normas de rango inferior). El reglamento, según la Sentencia, puede coadyuvar a concluir la operación de fijación de las bases pero como desarrollo o complemento de la ley. Lo que la Sentencia de 28 de abril de 1983 no acepta es que sin ley habilitante previa sea una regulación reglamentaria la que aborde cuestiones que pertenecen al «núcleo de lo básico».

El Tribunal Constitucional no ha insistido mucho en esta doctrina sobre los conflictos suscitados con ocasión del rango de las normas y, por lo normal, se ha inclinado después por exigir que el conflicto se apoye en una reivindicación sustantiva y no meramente formal (SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 68/1984, de 11 de junio; 13/1988, de 4 de febrero).

Otro tipo de conflictos que, igualmente, no consisten, al menos directamente, en una *vindicatio potestatis*, son las reclamaciones de carácter patrimonial. Pero, cuando la reclamación se refiere, por ejemplo, a la transferencia de medios necesarios para ejercer competencias que el Estatuto reconoce a una Comunidad Autónoma, es evidente que se produce un menoscabo para que las competencias puedan ejercerse en plenitud, incidiéndose así en el «orden de competencias». Sin embargo, las reclamaciones basadas en la falta de financiación o financiación insuficiente no han sido admitidas por la jurisprudencia constitucional como materia de conflicto. También ha negado el Tribunal Constitucional que exista un derecho de las Comunidades Autónomas a recibir determinada financiación, sino un derecho a que la financiación disponible se reparta conforme a los principios de solidaridad, cooperación y otros consagrados en la Constitución (SSTC 13, 58 y 237/2007).

Las Sentencias 155, 178, 179, 193 y 201/1990 han sostenido que la inactividad del Estado concerniente a la transferencia de medios materiales y personales a las Comunidades Autónomas, pueda dar lugar a conflictos negativos, sin perjuicio y aun aceptando que la omisión pueda lesionar, menoscabar o perturbar el ejercicio de la competencia ajena. La exclusión de esta clase de conflictos se debe según estableció, por ejemplo, la Sentencia 193/1990, de 29 de noviembre, a lo dispuesto en el artículo 61.1 LOTC. Este tipo de omisiones no puedan plantearse por la vía del conflicto positivo, pero tampoco por la vía del conflicto negativo, que dadas sus características, no está configurado como complementario del positivo y no tiene capacidad para cubrir

1214.

Reclamaciones
patrimoniales.

1215.

Conflictos sobre
transferencias.

esta clase de transgresiones del orden constitucional de competencias.

Es esencial, para que un conflicto positivo pueda plantearse, que una disposición, resolución o acto del Estado o de las Comunidades Autónomas «no respete el orden de competencias establecido en la Constitución» o en los Estatutos y leyes delimitadoras de competencias. La vulneración del orden de competencias tiene que ser, pues, real y efectiva, en el sentido de que altere realmente ese orden, de alguna de las formas que hemos estudiado, o menoscabe o impida el ejercicio de las competencias que pertenecen a otro sujeto. No es preciso para ello, según veremos luego al estudiar el concepto de «acto», que la decisión vulneradora tenga eficacia externa, basta con que sea contraria a las reglas de reparto de competencias. Lo que es necesario es que dañe o altere el orden competencial establecido de una manera efectiva, no meramente potencial. No es posible en nuestro Derecho plantear conflictos ante una mera amenaza o en base a una presunción de que las competencias no van a ser ejercidas rectamente.

1216.

Vulneración real y efectiva.

Tampoco es posible llevar al Tribunal Constitucional diferencias de interpretación latentes sostenidas por el Estado y las Comunidades Autónomas cuando no se han exteriorizado en disposiciones, resoluciones o actos. Y ello porque, además de que las disputas latentes no son conflictos, el Tribunal Constitucional tiene encomendada una función de resolución de controversias reales, surgidas de actuaciones concretas del Estado y las Comunidades Autónomas. No tiene, en cambio, una función consultiva que permita dirigirse a él preventivamente para que resuelva diferencias de interpretación que pueden terminar en conflicto.

1217.

Diferencias de interpretación.

La jurisprudencia se ha afirmado en la exigencia de que la lesión de la competencia sea real y efectiva. Este principio ha llevado al Tribunal a inadmitir los denominados «conflictos preventivos, virtuales o hipotéticos» en los que la lesión no ha llegado a ser real y efectiva. Además de la STC 67/1983, de 22 de julio, en la que se afirma que no es competencia del Tribunal hacer declaraciones interpretativas sobre la existencia o significado de una norma; la STC 95/1984, de 18 de octubre, califica un conflicto de «virtual e hipotético» para excluir la decisión del Tribunal; lo que ha hecho siempre que se le ha solicitado un pronunciamiento meramente preventivo (STC 97/1983, de 15 de noviembre). No cabe plantear un conflicto «basándose en la sospecha de que una resolución o acto del Estado tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a este resultado, cuando la misma disposición o acto impugnado no invade en

1218.

Los conflictos virtuales o hipotéticos.

modo alguno la competencia de la Comunidad Autónoma» (STC 116/1984, de 4 de diciembre). No cabe invocar una simple amenaza (STC 67/1983, de 22 de julio), ni pedir al Tribunal que analice «juicios de intenciones» (STC 88/1987, de 2 de julio), o formule críticas a la redacción de un precepto (STC 76/1991, de 11 de abril). De lo que se trata a través de los conflictos competenciales es de «eliminar transgresiones concretas y efectivas de los respectivos ámbitos competenciales» (STC 13/1988, de 4 de febrero).

4. LA CONTROVERSIA EN EL CASO DE LOS CONFLICTOS NEGATIVOS

En los conflictos negativos que regulan los artículos 68 a 70 LOTC no existe una reclamación de competencias usurpadas, desconocidas o menoscabadas, sino justamente lo contrario, el rechazo como propia de una competencia en base a una interpretación de la Constitución, los Estatutos y demás leyes aplicables, de la que el Estado y las Comunidades Autónomas concluyen que la competencia no les pertenece. Los fundamentos de este tipo de conflictos varían sustancialmente de los propios de los conflictos positivos. Las partes legitimadas en estos son el Estado y las Comunidades Autónomas, que actúan en defensa del propio interés, pero si el conflicto se sustancia ante el Tribunal Constitucional es porque se da una situación de verdadera insatisfacción de los intereses públicos (MORTATI), además de romperse el orden constitucional de reparto de competencias que no admite que se abran fisuras como la consistente en que ningún poder público reconozca como propia una competencia. La distribución de competencias debe entenderse siempre como completa (y la cláusula residual del artículo 149.3 contribuye a cerrarla), de manera que no exista ni un solo asunto que concierna al interés general que no sea atendido bajo el pretexto de que no es responsabilidad de nadie.

La controversia surge cuando un órgano de la Administración del Estado o de una Comunidad Autónoma declinare su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia pertenece a una Comunidad Autónoma (si la pretensión se plantea ante el Estado) o al Estado (si la pretensión se plantea ante una Comunidad Autónoma). En tal caso, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa ante la Administración a que primariamente se dirigió, podrá reproducir su pretensión ante el poder público que se le haya señalado como competente. Si este declina a su vez la competencia o no se pronuncia en el plazo de un mes, el interesado podrá acudir ante el

1219.
*Ruptura de la
completud del
reparto.*

1220.
*Declinación de la
competencia.*

Tribunal Constitucional. Si el Tribunal entiende que la negativa de las Administraciones implicadas se basa en una diferente interpretación de preceptos constitucionales, estatutarios o de otras normas que fijen competencias, declarará planteado el conflicto.

Como conflicto negativo regula también la LOTC el que, según el artículo 71, puede suscitar el Gobierno en caso que las Comunidades Autónomas no ejerzan sus atribuciones, después de haber sido requeridas para ello, por declararse incompetentes. A este supuesto nos hemos referido ya en el apartado anterior.

5. DISPOSICIONES, RESOLUCIONES Y ACTOS, COMO CAUSA DEL CONFLICTO

La LOTC utiliza, en sus artículos 61, 62, 63, 66 y otros, los conceptos de «disposición», «resolución» y «acto», como los tipos de actuaciones de los poderes públicos que pueden dar origen a los conflictos.

La jurisprudencia constitucional ha mantenido siempre que el concepto de «disposición» alude a normas de carácter reglamentario. El problema esencial que el uso de este concepto plantea es el de determinar si una concreta decisión tiene, o no, carácter normativo.

En la Sentencia de 30 de junio de 1982, o 20 de abril de 1983, pueden encontrarse las primeras exposiciones del Tribunal Constitucional sobre los criterios que pueden utilizarse para identificar las decisiones de carácter normativo y separarlas de las que no lo son. En la última Sentencia citada, advierte que «en nuestro ordenamiento el criterio de la forma de los actos jurídicos de la Administración no es relevante en todos los casos para determinar su naturaleza». Cita a estos efectos el ejemplo de los Decretos y Órdenes ministeriales que pueden tener el carácter de disposiciones generales o de simples resoluciones. Lo mismo, a juicio del Tribunal, ocurre con las circulares, que pueden ser disposiciones de carácter general o manifestaciones de la potestad jerárquica que se traduce en un acto que solo tiene relevancia en el ámbito interno de la Administración. Desechado, pues, el criterio de la forma, el Tribunal utiliza, para decidir la cuestión, los dos siguientes criterios: el primero, es el órgano que produce la circular; advierte que mal se puede reconocer carácter normativo a una circular si el órgano que la dicta no tiene potestades normativas; argumento que, sin embargo, no siempre es seguro, porque puede ocurrir que un órgano con potestades normativas dicte una circular con valor de simple acto jerárquico. El segundo criterio es el que ordinariamente emplea la doctrina administrativista para distinguir entre los actos administrati-

1221.

Criterios para la atribución a una decisión de carácter normativo.

vos y las disposiciones generales: la disposición general es siempre un acto ordinamental, no ordenado, se integra en el ordenamiento jurídico y tiene, por tanto, vocación de permanencia; el acto no se integra en el ordenamiento jurídico y sus efectos se agotan en cuanto se aplica. Como dice la Sentencia, «la norma pasa a integrar el ordenamiento y deberá ser aplicada de acuerdo con el principio de legalidad por la Administración y los Tribunales (artículos 9, 102.1, 106 y 117.1 de la Constitución); el acto jerárquico interno no pasa a integrar el ordenamiento, y la consecuencia que produce su inobservancia por el subordinado es la responsabilidad disciplinaria del mismo, sin que tal inobservancia tenga, en principio, trascendencia externa alguna». La Sentencia concluye en el caso concreto objeto de conflicto con que la circular cuestionada no tenía carácter normativo porque se limitaba «a fijar un criterio de interpretación y aplicación» dirigido a los servicios dependientes del Departamento donde se había originado la circular.

Por demás, la identificación del concepto de «disposición» con el de norma de categoría inferior a la ley es constante en la jurisprudencia (SSTC 49/1984, de 5 de abril; 5/1987, de 27 de enero; 45/1991, de 28 de enero).

Por lo que concierne a los conceptos de «acto» o «resolución», hay que precisar que el concepto que utiliza la LOTC no coincide con el de «acto administrativo», ya que dicha Ley se refiere a cualquier actuación de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas, aunque no estén integrados en el poder ejecutivo o, más en concreto, en una Administración Pública.

La noción de acto no está en correspondencia con las competencias efectivas del sujeto que plantea el conflicto. Para que una Comunidad Autónoma pueda suscitar un conflicto de competencia al Estado no es preciso que el acto cuestionado proceda de un órgano con competencias similares a las suyas (SSTC de 14 de julio de 1981 y 23 de diciembre de 1982).

Los actos que provocan el conflicto pueden ser externos o internos (el Tribunal Constitucional ha admitido conflictos contra circulares, como hemos visto, o contra meras comunicaciones o instrucciones internas sin contenido resolutorio: Sentencias de 8 de junio de 1982 y 20 de abril de 1983), consultivos o de control; tampoco es imprescindible para que el orden de competencias quede vulnerado que el acto tenga efectos para terceros; también pueden serlo los actos preparatorios y de trámite con tal de que por su contenido puedan afectar al orden de competencias. En fin, para determinar qué tipo de actos o

1222.*Noción del acto.***1223.***Actos internos o externos, consultivos, de control, de trámite.*

resoluciones pueden dar lugar a conflictos, el Tribunal Constitucional ha usado un criterio muy flexible. En la jurisprudencia pueden encontrarse supuestos de conflictos basados en actos resolutorios o de simple trámite siempre que sean éstos potencialmente lesivos de las competencias (SSTC 143/1985, de 24 de octubre, y 249/1988, de 20 de diciembre); en relación con directrices internas de los órganos administrativos como las circulares e instrucciones (STC 57/1983, de 28 de junio); sobre simples comunicados, por ejemplo, en materia de medio ambiente (STC 137/1989, de 22 de julio); o escritos u oficios de un órgano administrativo dirigidos a otra Administración territorial (STC 220/1992, de 11 de diciembre). Lo importante según afirma esta jurisprudencia «no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias» (STC 101/1995, de 22 de junio). También ha admitido la jurisprudencia constitucional en diversas ocasiones el planteamiento de conflictos frente a simples actuaciones materiales o de hecho (SSTC 33/1982, de 8 de junio; 102/1988, de 8 de junio; 101/1995, de 22 de junio).

6. EL PROCEDIMIENTO EN LOS CONFLICTOS POSITIVOS

A) Legitimación

La incoación del procedimiento de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional está regulada de modo restrictivo, como ocurre también con otros procedimientos constitucionales. Solo están legitimados el Gobierno, por parte del Estado, y el órgano ejecutivo superior de las Comunidades Autónomas, es decir, su propio Gobierno o Consejo Ejecutivo. Dada esta restricción, la doctrina ha seguido una distinción de ZAGREBELSKY entre «sujetos procesales» y «sujetos sustantivos» del conflicto, ya que no siempre es el Gobierno legitimado para actuar en el proceso el órgano que ha producido la vulneración del orden de competencias o el afectado por la violación.

Algunos Estatutos de Autonomía han recogido la posibilidad de que los Parlamentos autonómicos soliciten la iniciación del conflicto; pero esta iniciativa no se confunde con la verdadera legitimación procesal. En el importante Auto 1021/1987, de 22 de septiembre, el Tribunal Constitucional negó la legitimación a una Diputación Foral. Decisión que luego confirmó el Auto 1142/1987, de 14 de octubre, donde se dice que «no existe un correlato necesario entre garantía constitucional de derechos o de cualesquiera competencias... y legitimación para interponer el recurso». La legitimación, dice el

1224.

Sujetos procesales y sujetos sustantivos.

1225.

Restricción de la legitimación.

Auto 1021/1987 citado, viene a ser una atribución competencial a determinados órganos públicos, que constituyen una opción del constituyente o, en su caso, del legislador, que no encuentran necesaria correspondencia con la titularidad de derechos por parte de los órganos legitimados. Así la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que estos hayan de ostentar la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias. Esta diferencia entre la titularidad de la competencia y la legitimación se ha consolidado, por tanto, en la jurisprudencia.

Asimismo, es clara la configuración del conflicto como un proceso entre partes. La intervención en el mismo requiere la invocación de un interés concreto consistente en una vulneración del orden de competencias que afecta a las partes implicadas. El artículo 64.4 LOTC permite también la incorporación al proceso de otros interesados que deben ser emplazados por el Tribunal. Sin embargo, la figura del coadyuvante, que se menciona en el artículo 47.1 LOTC para los recursos de amparo, no está prevista en dicha Ley para los conflictos. Pero la jurisprudencia ha admitido en algunos casos excepcionales la incorporación al proceso de coadyuvantes de la Administración demandada. Según resulta, por ejemplo, de los Autos 124/1981, de 19 de noviembre; 459/1985, de 4 de julio; 33/1986, de 16 de febrero; 173 y 174/1986, de 20 de febrero; 1203/1987 de 27 de octubre; 55/1988, de 14 de enero; 110/1991, de 9 de abril, etc., es posible. Para que sea admisible la figura del coadyuvante en el procedimiento tiene que tratarse de procesos en los que hayan de resolverse actos o situaciones de hecho o derecho creadas por actos de los que haya derivado el conflicto y que además afecten a intereses de terceros; ha de tratarse de un acto administrativo, y no de una disposición general, cuya anulación tenga una incidencia automática en la situación que se invoca por el que aspira a ser coadyuvante. Por ejemplo, ha aceptado el Tribunal Constitucional la legitimación de una asociación sindical que participó en el procedimiento de adopción del acto discutido y aprobado por la Comunidad Autónoma (ATC 459/1985, de 4 de julio); o una Corporación Local también inmediatamente interesada en la decisión discutida (ATC 55/1988, de 14 de enero). Otros casos en los Autos del Tribunal Constitucional 172/1995, de 6 de junio, y 280/1990, de 11 de julio.

Los conflictos entre Comunidades Autónomas han sido una práctica muy escasa. Algunos señalados y conocidos son los habidos entre Navarra y el País Vasco (ATC 55/1981, de 3 de junio; STC 94/1985,

1226.*Interés concreto.***1227.***Coadyuvantes en los conflictos.***1228.***Conflictos entre CCAA.*

de 29 de julio, y ATC 726/1986, de 18 de septiembre, que se refieren al caso de las cadenas en el escudo de Navarra), el resuelto por las Sentencias 101/1995, de 22 de junio, que trabó a Cantabria y el País Vasco en relación con el asunto Villaverde de Trucios, y el resuelto por la STC 132/1996, entre Castilla y León y Cantabria relativo a la construcción de una carretera de Reinosa a Potes.

La regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de los conflictos positivos planteados por las Comunidades Autónomas ha revelado que realmente las Comunidades Autónomas no pueden impugnar leyes aprobadas por otras, por determinación excluyente del artículo 32.2 de la Ley Orgánica. En los casos que el conflicto viene provocado por una ley, lo que debe hacer la Comunidad Autónoma, según el artículo 63.1, es trabar un conflicto frente a las disposiciones o actos aplicativos de la ley. Esta circunstancia no excluye que existan realmente controversias competenciales entre Comunidades Autónomas por razón de las leyes aprobadas por cualquiera de ellas, que sin embargo no pueden ser objeto de recurso por la Comunidad Autónoma porque carece de la legitimación para plantearlo y tampoco puede ser objeto de conflicto que no cabe contra las leyes.

B) Los requerimientos previos

Antes de que el conflicto se formalice ante el Tribunal Constitucional, la LOTC ha establecido una especie de vía administrativa, preceptiva o facultativa, según los casos, consistente en la formulación de una reclamación previa.

La reclamación previa es siempre obligatoria para las Comunidades Autónomas (artículo 63). Para el Estado depende del tipo de conflicto que pretenda entablar: si es un conflicto positivo de los regulados en los artículos 62 y siguientes LOTC la reclamación previa se le ofrece como una simple alternativa que puede seguir o no; en los conflictos positivos, por tanto, el Estado puede optar entre plantear la reclamación previa o directamente el conflicto ante el Tribunal (artículo 62). En cambio, si lo que va a plantearse es el tipo concreto de conflicto negativo a que se refieren los artículos 71 y 72 LOTC, la reclamación previa es obligatoria.

La regulación de la reclamación previa que hace la LOTC es la siguiente. El Gobierno del Estado, cuando decida seguir esta vía, o el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma, cuando con-

sideren que una disposición, resolución o acto no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes, requerirán de incompetencia a la parte supuestamente infractora [el requerimiento se tiene que dirigir precisamente a los «sujetos procesales» del conflicto, no a los «sujetos sustantivos»: al Gobierno del Estado o al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, no a los órganos concretos que hayan cometido la infracción, aunque sean distintos; no obstante, en los conflictos suscitados entre Comunidades Autónomas los requerimientos deben comunicarse también al Gobierno de la Nación, a quien también debe hacersele conocer si son atendidos o no, según hemos recordado ya (artículo 63.4 LOTC)]. El requerimiento se formulará dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entiendan viciados de incompetencia o con motivo de un acto concreto de aplicación. En él se especificarán con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o actos viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulta. Con estas indicaciones lo que se reclamará en concreto es que «sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión» (artículo 63.1). En el plazo máximo de un mes desde su recepción, el órgano requerido, si estima fundado el requerimiento, deberá atenderlo, y si no, en el mismo plazo, rechazarlo. El transcurso del plazo del mes sin contestación expresa tiene los efectos propios del silencio negativo; se entiende denegado lo que se reclamó. Finalizado, pues, dicho plazo, si el requirente no ha obtenido satisfacción, puede plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

El conflicto planteado por las Comunidades Autónomas siempre ha de ir precedido del requerimiento de incompetencia. Los planteados por el Gobierno pueden hacer uso de este requisito, fijado en el artículo 62, o prescindir de él y plantear directamente el conflicto. La inobservancia del requisito es insusceptible de subsanación (STC 96/1986, de 10 de julio). Según el TC el requerimiento previo «responde a la finalidad primordial de generar las posibilidades de la resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del derecho de estas a plantear, en último extremo, el conflicto no resuelto extrajudicialmente ante esta instancia jurisdiccional» (STC 104/1989, de 8 de junio). En los conflictos entre Comunidades Autónomas ha de darse cuenta al Gobierno de la Nación de la formulación de los requerimientos de incompetencia. Sobre la importancia de este trámite STC 101/1995, de 22 de junio.

1230.
*Forma
y plazo del
requerimiento.*

1231.
*Finalidad del
requerimiento
previo.*

1232.

*Requerimientos
contra actos o
disposiciones
repetitivos.*

En los términos de la LOTC, la falta de presentación del requerimiento previo contra una disposición no significa que no quede abierta la posibilidad de plantear el conflicto con motivo de actos concretos de aplicación, y, con tal ocasión, poner en cuestión la propia disposición en que se funda (artículo 63.2 LOTC). Tampoco cierra el planteamiento de conflictos futuros el hecho de que se haya omitido la reclamación contra una disposición. La reclamación y el conflicto se pueden iniciar en relación con otras futuras que la reproduzcan. El Tribunal Constitucional ha establecido, en relación con las normas que reproducen contenidos de otras anteriores, lo siguiente:

«Consideraciones jurídicas, sin embargo, obligan a concluir que en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o la Comunidad Autónoma cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar el conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición, acto o resolución posterior, aunque sea mera reproducción, ampliación, modificación, confirmación o aplicación de aquella.

Así lo exige el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada en la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro».

Hay que añadir, en fin, que la pérdida de vigencia de la disposición controvertida o de la eficacia del acto que dio lugar al conflicto no conlleva necesariamente la desaparición de su objeto porque la competencia puede seguirse ejerciendo de modo desviado (SSTC 147, 148 y 171/1998; 16/2003; 77/2004).

C) La suspensión de la decisión

1233.

Autonómica.

El Gobierno puede obtener la suspensión de la disposición, resolución o acto de la Comunidad Autónoma, con la simple invocación ante el Tribunal Constitucional del artículo 161.2 de la Constitución. Si así lo hace, la comunicación por el Tribunal de la formalización del conflicto conlleva el efecto de suspender la decisión que lo motiva (artículo 62.3 LOTC). Si la suspensión declarada dura más de cinco meses desde la iniciación del conflicto, el Tribunal Constitucional ha de resolver, por auto motivado, acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma (artículo 65.2 LOTC).

En relación con el levantamiento de la suspensión durante bastante tiempo la jurisprudencia sostuvo que el plazo de cinco meses de suspensión automática prevista en el artículo 161.2 de la Constitución, es un plazo necesario, de modo que solo se puede alegar sobre dicho levantamiento después de transcurrido el mismo (AATC 140/1987, de 5 de febrero; 503 y 504/1989, de 18 y 19 de octubre; 117/1990, de 13 de marzo, entre otras muchas). En la jurisprudencia constitucional actual, desarrollada principalmente a partir de 1995 (Autos 221, 222/1995, de 18 de julio, y 292/1995 de 24 de octubre), el Tribunal cambió la doctrina y aceptó que las partes puedan solicitar al Tribunal el levantamiento anticipado de la suspensión y que este examine esa posibilidad oídas sus alegaciones. Para levantar la suspensión, el procedimiento del Tribunal se orienta hacia una ponderación de los intereses en presencia tanto de carácter general como privado de las personas posiblemente afectadas por la suspensión de la eficacia del acto o disposición, así como los posibles perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan seguir justificando el mantenimiento de la suspensión. La ponderación tiene que considerar las situaciones de hecho y de derecho creadas por las normas discutidas «al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se deduzcan» (ATC 222/1995, de 18 de julio).

El régimen de las suspensiones es radicalmente distinto si quienes pretenden obtenerlas son las Comunidades Autónomas. A tales efectos, tendrán que invocar ante el Tribunal la existencia de «perjuicios de imposible o difícil reparación», y aquel decidirá libremente acordar o denegar la suspensión solicitada (artículo 64.3 LOTC). La fórmula «perjuicios de imposible o difícil reparación» proviene, sin ninguna duda, de la legislación reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, donde se emplea, como criterio esencial, para decidir cuándo procede o no la suspensión de actos administrativos recurridos. El Tribunal Constitucional parte siempre de la presunción de constitucionalidad de la norma, disposición o acto objeto del conflicto, y valora los perjuicios invocados y la medida en que el interés general queda afectado por la suspensión solicitada (AATC 166 y 167/1982, de 6 de junio, y 355/1984, de 7 de junio).

D) La tramitación de los conflictos positivos

Concluida la fase de formulación de reclamaciones previas sin éxito, bien porque la reclamación haya sido rechazada expresamente, bien porque haya transcurrido más de un mes sin que el requerimiento haya

1234.

Levantamiento de la suspensión.

1235.

Ponderación de intereses.

1236.

Solicitud de la suspensión.

1237.

Certificación del cumplimiento del requerimiento.

sido atendido, la parte requirente podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional. La formalización de ese planteamiento se hace aportando «una certificación» del cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento y alegando los fundamentos jurídicos en que este se apoye (artículo 63.5 LOTC). Según se exigió para el requerimiento, en la exposición de los fundamentos del conflicto que se presente ante el Tribunal deberá hacerse constar con claridad la disposición o los puntos concretos de la resolución o actos viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte. El Tribunal comunicará al Gobierno o al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el plazo de diez días, la iniciación del conflicto, señalándose plazo, que en ningún caso será mayor de veinte días, para que aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes.

1238.

Notificación y publicación.

El planteamiento del conflicto iniciado por el Gobierno y, en su caso, el auto del Tribunal por el que se acuerde la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto, serán notificados a los interesados y publicados en el correspondiente *Diario Oficial* por el propio Tribunal. Según hemos dicho más atrás, la notificación personal a los interesados es obligada para el Tribunal cuando su localización sea posible a partir de los escritos de la partes o de los documentos incorporados a los autos. A las Comunidades Autónomas que no sean parte principal del proceso se les debe notificar igualmente el planteamiento del conflicto cuando afecte lo debatido «a su propio ámbito», lo que se da con relativa frecuencia sin que, no obstante, el Tribunal Constitucional siga ordinariamente esta práctica. Y, en fin, al Gobierno debe notificársele el planteamiento de conflictos entre dos o más Comunidades Autónomas. Todo ello resulta de una interpretación de lo establecido en los artículos 63.4 y 64.4, en cuyo desarrollo nos hemos detenido más atrás al tratar de la legitimación. La publicación debe servir de emplazamiento para eventuales coadyuvantes, a quienes no se haya notificado personalmente, que podrán personarse en el proceso a partir de ese momento, confiriendo su presentación a un procurador actuando bajo dirección del letrado. Pueden comparecer por sí mismos, para defender derechos o intereses propios, las personas que tengan título de licenciado en Derecho, aunque no ejerzan la profesión de abogado (artículo 81.1 LOTC).

En el trámite de admisión del conflicto o en cualquier momento posterior el Tribunal puede disponer de oficio sobre la posible invocación de motivos distintos de los alegados (artículo 84 LOTC). A estos

efectos, oír a las partes sobre los mismos y, en su caso, podrá declarar la inadmisibilidad del conflicto.

El momento de la presentación de las alegaciones por cada una de las partes es el instante procesal idóneo para solicitar del Tribunal el recibimiento del proceso a prueba. El Tribunal lo acordará libremente cuando se le pida por las partes o decidirá de oficio abrir el período de prueba, que no podrá exceder de treinta días (artículo 89.1). La prueba en algunos tipos de conflictos, en los que los hechos pueden tener gran relevancia, es, pues, trámite posible y necesario cuando la resolución del conflicto exige verificaciones distintas que la interpretación en abstracto de las normas aplicables. Sin perjuicio de la posibilidad de abrir el período de prueba, el Tribunal tiene la facultad de recabar de los poderes públicos y de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición y acto origen del proceso constitucional. Si el Tribunal hace uso de esta facultad, habilitará un plazo para que el expediente, la información o los documentos, puedan ser conocidos por las partes para que estas aleguen lo que a su derecho convenga (artículo 88 LOTC).

El Tribunal podrá también solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión. La resolución se producirá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fije para las aludidas informaciones o aclaraciones.

La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto cuando estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

E) El procedimiento en los conflictos negativos

La LOTC separa los conflictos suscitados por personas físicas o jurídicas y los promovidos por el Gobierno.

A los primeros se refieren los artículos 68 a 70 de la Ley indicada. El supuesto básico es que una persona física o jurídica deduzca ante un órgano de la Administración del Estado cualquier pretensión y este declinare su competencia para resolver por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma. El interesado, tras haber agotado la vía administrativa mediante recurso ante el Ministerio correspondiente, podrá reproducir su pretensión ante el órgano

1239.
Prueba.

1240.
*Alegaciones
complementarias.*

1241.
*Verificación de la
doble declinación
de la competencia.*

ejecutivo colegido de la Comunidad Autónoma que la resolución declare competente. Del mismo modo se procederá cuando la pretensión se dirija a una Comunidad Autónoma y esta se inhiba por entender que la competencia es del Estado o de otra Comunidad Autónoma. La Administración requerida en segundo lugar deberá admitir o declinar su competencia en el plazo de un mes. Si la admite, procederá a tramitar la solicitud presentada. Si se inhibiere, deberá comunicarlo al interesado con indicación expresa de los preceptos en que funda su decisión. El rechazo expreso o presunto por silencio, si el mes fijado para resolver transcurre sin respuesta, permite ya al interesado acudir al Tribunal Constitucional presentando su demanda dentro del mes siguiente a la notificación de la declinatoria o del plazo para decidir sobre ello, solicitando del Tribunal que tramite y resuelva el conflicto negativo.

1242.
Planteamiento.

Concluida la fase administrativa previa, ya indicada, el interesado presenta su demanda ante el Tribunal, solicitando el planteamiento del conflicto por escrito, con los requisitos procesales generales ya indicados en apartados anteriores, y acompañando al mismo los documentos que acrediten que ha agotado los trámites previos indicados y las resoluciones dictadas por las Administraciones a que dirigió sus escritos.

El Tribunal podrá declarar planteado el conflicto solo en el caso de que entienda que la negativa de las Administraciones implicadas se basa precisamente en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de leyes orgánicas u ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas. La decisión del Tribunal al respecto tendrá que producirse dentro de los diez días siguientes a la presentación del escrito por el interesado.

1243.
Alegaciones.

Acordado mediante auto el planteamiento del conflicto, el Tribunal dará inmediato traslado del mismo al solicitante, a las Administraciones implicadas y a cualquiera otras que el Tribunal considere competentes, a las que remitirá además copia de la solicitud de su planteamiento y de los documentos acompañados a la misma, y fijará a todos el plazo común de un mes para que aleguen cuanto estimen conducente a la solución del conflicto planteado. El proceso es muy singular, como se observa, porque quien lo activa, que es la persona interesada, no tiene por qué mantener en su demanda una defensa a favor de la competencia de alguno de los órganos en conflicto, sino limitarse a plantear la situación; su pretensión consistirá en que el Tribunal resuelva sobre la competencia, pero la ley no obliga al interesado a

que tome un partido concreto. Las pretensiones de las Administraciones requeridas consistirán en que no se les reconozca como propia la competencia controvertida, no reclamarán, pues, el reconocimiento de un derecho, sino que postularán a favor de la competencia ajena. En virtud de todo lo cual, se comprende que la LOTC haya renunciado a organizar el proceso en los conflictos negativos del mismo modo que ha regulado los positivos y que haya reducido al mínimo las reglas de contradicción, ya que ni siquiera exige que se ponga a la vista de una Administración lo que la otra ha alegado. Todos los escritos de alegaciones de las Administraciones interesadas se producen en el plazo común de un mes y no tienen, por tanto, las características propias de los escritos de demanda y contestación, sino que sirven, ante todo, para ilustrar al Tribunal de las razones en que funda su decisión cada parte. Por otro lado, en fin, la LOTC no exige que sean los Gobiernos estatal y autónomo quienes se personen en estos procesos, sino que alude, en general, a las Administraciones interesadas; intervendrán, pues, las Administraciones Públicas como personas jurídicas.

Por lo que se refiere a los conflictos promovidos por el Gobierno, este puede, según establece el artículo 71 LOTC, plantear un conflicto negativo de competencias cuando, habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieren sus propios Estatutos o una ley orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido. La declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno le hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes. Dentro del mes siguiente al día en que expresa o tácitamente se entienda rechazado el requerimiento, el Gobierno podrá plantear ante el Tribunal Constitucional el conflicto negativo mediante escrito en el que se indicarán los preceptos estatutarios o legales que obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones. De este escrito se da traslado por un mes a la Comunidad Autónoma para alegaciones y, dentro del mes siguiente a la conclusión de este último plazo, el Tribunal dictará sentencia.

1244.

Promovidos por el Gobierno.

7. LA SENTENCIA: SU CONTENIDO Y EFECTOS

La LOTC hace diversas referencias al contenido y efectos de las sentencias recaídas en conflictos de competencias. La primera de ellas es genérica y afecta a todo tipo de sentencias recaídas en estos proce-

1245.

Generales.

sos. Está el artículo 61.3 y expresa lo siguiente: «La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos». Las demás regulaciones del contenido y efectos de las sentencias están referidas, en concreto, a cada uno de los tipos de conflictos que la ley regula:

1246.
*En conflictos
positivos.*

— En relación con las sentencias recaídas en los conflictos positivos, el artículo 66 dice lo siguiente: «la sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición o resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieran viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma».

1247.
*En conflictos
negativos de
iniciativa particular.*

— En lo que concierne a los conflictos negativos suscitados por personas físicas o jurídicas, el artículo 70.1 establece que la sentencia «declarará cuál es la Administración competente»; añade el párrafo 2 del mismo artículo que «los plazos administrativos agotados se entenderán nuevamente abiertos por su duración ordinaria a partir de la publicación de la sentencia».

1248.
*En conflictos
negativos a
instancia del
Gobierno.*

— Y, en fin, respecto del tipo especial de conflicto negativo suscitado por el Gobierno ante la falta de ejercicio de sus competencias por una Comunidad Autónoma, el artículo 72.3 dice que la sentencia «contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos»: o bien «la declaración de que el requerimiento es procedente, que conllevará al establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida», o bien «la declaración de que el requerimiento es improcedente».

La interpretación de estos tres últimos preceptos, que establecen reglas especiales para las sentencias recaídas en cada uno de los conflictos que la ley regula, no plantean dificultades singulares ni problemas que no conozcamos ya:

1249.
*Declaración sobre la
competencia
controvertida.*

— En los tres preceptos lo que se exige de la sentencia es que se haga una declaración acerca de la titularidad de la competencia controvertida (en el último caso expuesto, el artículo 72.3 exige que se señale un plazo para que la competencia se ejerza, lo que es lógico porque es precisamente la falta de ejercicio de la competencia lo que originó el conflicto). Pero, como estudiamos con detenimiento más atrás, en el caso de los conflictos positivos no siempre las reclamaciones se reducen a una reivindicación de la competencia propia, de modo que el Tribunal puede declarar también la anulación de actos o decisiones que vulneren el «orden de competencias», aunque esa vio-

lación no consista en la usurpación de competencias ajenas. Los supuestos en que ello puede darse y su justificación ya han sido estudiados *supra*.

— A esta declaración básica relativa a la competencia se suma, en el conflicto positivo, la anulación de la disposición, resolución o acto que dieron origen al conflicto «en cuanto estuvieren viciados de incompetencia». Respecto de este último inciso, debe reproducirse la observación que acabamos de hacer que, traída a este caso, hace posible la anulación de las decisiones que provocaron el conflicto por motivos distintos de los de una mera usurpación de competencias.

— El resto de las referencias de los preceptos que examinamos están encaminadas a proteger los derechos e intereses de las personas físicas o jurídicas que puedan resultar afectadas por las declaraciones de la sentencia. Una de ellas, en extremo lógica, se refiere a las sentencias recaídas en conflictos negativos: el artículo 70.2 ordena que se reabran después de la sentencia los plazos administrativos agotados porque, evidentemente, el interesado no atendido, que ha tenido que seguir el penoso camino del conflicto negativo para saber quién debe resolver su pretensión, no puede encontrarse, al final del trayecto, con que los plazos para hacer valer sus pretensiones han fenecido. La segunda regla atañe a las sentencias recaídas en los conflictos positivos y supone una moderación de los efectos de la sentencia, en beneficio, igualmente, de terceros interesados. Como las sentencias deben declarar la nulidad de las disposiciones o actos que dieron lugar al conflicto y esa declaración tiene efectos *ex tunc*, de manera que borra de la vida jurídica la decisión y sus efectos en beneficio de «situaciones de hecho o de derecho» creadas al amparo de la disposición o acto anulados. Esta previsión permite, en definitiva, al Tribunal ordenar en su sentencia la conservación de los derechos consolidados en virtud de la decisión anulada o incluso la consolidación de situaciones de hecho cuando hayan sido establecidas de buena fe.

Despejado el análisis de las anteriores regulaciones especiales para cada tipo de sentencia, podemos referirnos al contenido del artículo 61.3 LOTC, que es, desde luego, el que mayores problemas interpretativos plantea. Según este precepto, como hemos recordado, las sentencias recaídas en los conflictos vinculan a los poderes públicos y tienen «plenos efectos frente a todos».

Estas afirmaciones, hechas del modo genérico que usa el referido precepto, son inexactas y deben interpretarse con las necesarias matices porque, si no, pueden resultar incluso inconstitucionales.

1250.

*Anulación de la
disposición o acto.*

1251.

*Garantías de los
derechos
implicados.*

En efecto, el artículo 164 de la Constitución solo reconoce «plenos efectos frente a todos» a las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o una norma con rango de ley. Esto no ocurre nunca en los conflictos porque cuando en ellos se cuestiona una norma de dicho rango el conflicto no se tramita como tal, sino por la vía de los recursos de inconstitucionalidad (artículo 67 LOTC) y los efectos de la sentencia serán los propios, por tanto, de las sentencias de inconstitucionalidad (artículo 38 LOTC), no de las sentencias de conflictos. Así, pues, que las sentencias dictadas en materia de conflictos puedan tener «efectos frente a todos» solo se explica en relación con aquellas resoluciones que declaran la nulidad de una disposición general (aunque de categoría inferior a la ley); la anulación separa definitivamente a esa norma del ordenamiento jurídico, y esa es una declaración que, lógicamente, tiene efectos generales.

Salvo este caso, las sentencias que nos ocupan tienen, según la Constitución (artículo 164), «valor de cosa juzgada», y, según el artículo 61.3 LOTC, «vincularán a todos los poderes públicos». Hay que notar que lo que la LOTC ha pretendido es fortalecer los efectos propios de la cosa juzgada haciendo extensiva la vinculación al fallo de todos los poderes públicos, aunque no hayan intervenido en el proceso. Aparte de que ello pueda lograrse mediante una interpretación consecuente con la naturaleza del proceso constitucional de la noción de cosa juzgada, como ha hecho BOCANEGRA, lo que la LOTC ha pretendido es que las sentencias cumplan una efectiva función de pacificación y que las controversias resueltas no vuelvan a plantearse en los mismos términos por quien no ha intervenido en el conflicto ya fallado. De manera, pues, que aunque el efecto «vinculación de los poderes públicos» no está en la Constitución, es una extensión razonable y acomodada a la naturaleza de los procesos constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, I.: *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*, Bilbao, 1996.
- AJA, E.: *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999 (2.ª ed., 2003).
- AJA, E. y TORNOS, J.: «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 CE», *DA*, n.ºs 232-233, 1992-1993.
- ÁLAMO MARTELL, M. D.: «El VIII Duque de Medinaceli: primer ministro de Carlos II», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: «Relaciones entre Administraciones Públicas», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.
- «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *DA*, n.º 240, INAP, Madrid, 1994.
- ALBI, F.: *El Corregidor en el Municipio español bajo la monarquía absoluta (Ensayo histórico-crítico)*, Madrid, 1943.
- ALEGRE ÁVILA, J. M.: «La función pública y los interinos y contratados», *REALA*, n.º 243, 1989.
- «Objetividad e imparcialidad de la Administración. El principio de especialidad en la composición de los órganos de selección», *RVAP*, n.º 34, IVAP, Oñate, 1992.
- ALLI ARANGUREN, J. C.: *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sáinz de Andino*, Universidad Pública de Navarra, 2005.
- ALONSO DE ANTONIO, A. L.: «Notas sobre los nuevos Delegados del gobierno», *Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense*, n.º 21, 1997.
- ALONSO UREBA, A.: *La empresa pública, aspectos jurídico-constitucionales y de derecho económico*, Montecorvo, Madrid, 1985.
- ÁLVAREZ CONDE, E.: «Gobierno y Administración», en L. LÓPEZ GUERRA y otros (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- Alvarez García, V.: *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Iustel, Madrid, 2012.
- ÁLVAREZ RICO, M.: «La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas», *RAP*, n.º 105, 1984.
- *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 1997.
- ÁLVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA, V.: *Administración y función pública en España*, Madrid, 1998.

- ARAGÓN REYES, M.: «Composición y organización del Gobierno y estatuto de sus miembros», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A. (coords.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ARENA, G.: «La transparencia administrativa», *DA*, INAP, Madrid, 1997.
- ARGULLOL I MURGADAS, E.: «El Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n.º 7, IVAP, Oñate, 1983.
- ARIÑO ORTIZ, G.: *Derecho general de organización*, Madrid, 1971.
- *La Administración institucional (bases de su régimen jurídico). Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972.
- «La empresa pública», en GARRIDO, F. (dir.), *El modelo económico en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1981.
- «Principios de descentralización y desconcentración», *DA*, n.º 214, INAP, Madrid, 1988.
- ARIÑO ORTIZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.ª: *Constitución y Colegios Profesionales*, Ed. UE, Madrid, 1984.
- Ariño Ortiz, G.: *Las Nacionalidades Españolas. El Caso de Cataluña*, Thomson Reuters Aranzadi, 2011.
- Ariño Ortiz, G.: *La independencia de Cataluña. Historia, Economía, Política, Derecho*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- ARNAL SURÍA, S.: *Nuevo Régimen Local*, tomo I, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004.
- ARROYAL, L. DE: *Cartas político-económicas al conde de Llerena*, Estudio Preliminar de Antonio ELORZA, Madrid, 1968.
- ARROYO YANES, L. M.: *El funcionario interino*, Madrid, 1996.
- ARTOLA GALLEGU, M.: «La España de Fernando VII», en *Historia de España*, 2.ª ed., vol. XXXII, Madrid, 1978.
- *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1980.
- *La Monarquía de España*, Madrid, 2000.
- *Los orígenes de la España Contemporánea*, 3.ª ed, Madrid, 2002, 2 vols.
- ASÍS ROIG, A. E.: «Organización Central de la Administración General del Estado», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- AUBY, J. B.: «Globalización y descentralización», *RAP*, n.º 156, CEPC, Madrid, 2001.
- AUSTIN, J. L.: «Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes: un autre mode de regulation», *Revue du droit publique et de la science politique*, 1988.
- AZCÁRATE, G.: *Municipalismo y Regionalismo*, Prólogo de J. AZCÁRATE y E. ORDUÑA, Madrid, 1980.

- BACIGALUPO SAGESSE, M.: «La Administración institucional del Estado tras la LOFAGE: cuestiones para el debate», *Actualidad administrativa*, vol. 3, 1998.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español*, IEA, Madrid, 1976.
- «La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las Autonomías españolas», *RAP*, n.ºs 100-102, CEPC, Madrid, 1983.
- *Organización Administrativa*, Tecnos, Madrid, 1984.
- *Estructura de la función pública y burocracia en España*, Oñate, 1994.
- «Artículo 103.1 y 2. Los principios reguladores y la estructura de la Administración», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998.
- *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, 4.ª ed., Tecnos, 2000.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.): *Reformas Estatutarias y Organización Institucional*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2010.
- BAÑÓN MARTÍNEZ, R.: *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, Madrid, 1978.
- BAR, A.: *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.
- BARCELONA LLOP, J.: «Una aproximación al principio de jerarquía en las Instituciones penitenciarias y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», *DA*, n.º 229, INAP, Madrid, 1992.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «Descentralización y desconcentración en Andalucía», *DA*, n.º 214, INAP, Madrid, 1988.
- BARRERO, A. y ALONSO MARTÍN, L.: *Textos de derecho local español en la Edad Media. Catálogo de Fueros y Costums municipales*, Madrid, 1989.
- BARRIOS, F.: *El Consejo de Estado de la Monarquía absoluta, 1521-1812*, Madrid, 1984.
- BASSOLS COMA, M.: «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», *RAP*, n.º 89, 1979.
- BASSOLS, M. y SERRANO, J. M.: «El artículo 149 de la Constitución en relación al artículo 150.2: un análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *RAP*, n.º 97, 1982.
- BAÑO LEÓN, J. M.: *Reserva de Administración y Derecho Comunitario*, WP IDEIR n.º 7, Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional, 2011.
- BATTAGLIA, F.: «El dogma de la personalidad jurídica del Estado», en *Estudios de teoría del Estado*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Madrid, 1966.
- BAYLOS GRAU, A.: *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Madrid, 1987.
- BAYONA I ROCAMORA, A.: «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización», *DA*, n.º 214, INAP, Madrid, 1988.

- BEATO ESPEJO, M.: «Criterios jurisprudenciales sobre el principio de jerarquía administrativa: reforzamiento y debilitamiento en su aplicación y efectos jurídicos», *DA*, n.º 229, INAP, Madrid, 1992.
- BEL, G.: *Anatomía de un desencuentro. La Cataluña que es y la España que no pudo ser*, Ediciones Destino, Colección Imago Mundi, vol. 259, 2013.
- BELTRÁN VILLAVA, M.: *La élite burocrática española*, Barcelona, 1977.
- BENEYTO, J.: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958.
- BERMEJO, J. L.: «Los primeros secretarios de los reyes», *AHDE*, n.º 49, 1979.
- «Secretarios de Despacho, consejos y Juntas», en su obra *La Administración Central Española (Siglos XVII y XVIII)*, CEC, Madrid, 1982.
- BERMEJO, J. L. y otros: *1812-1992, El Arte de Gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1992.
- BERMEJO VERA, J.: «El secreto en las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 57, Civitas, Madrid, 1988.
- «La participación de los administrados en los órganos de la Administración Pública», en el libro *La protección jurídica del ciudadano, estudios en homenaje al Prof. Jesús González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993.
- «¿Nueva tipología del funcionario público?», en el libro *El Estatuto Básico del Empleado Público y su Desarrollo Legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.
- BERMÚDEZ, A.: *El Corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia, 1974.
- BERMÚDEZ, J.: «Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre colaboración interadministrativa», *DA*, n.º 240, INAP, Madrid, 1994.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Las administraciones independientes. Un reto para el Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1994.
- «Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la Administración sea al mismo tiempo Administración y empresa», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Lo Stato democratico moderno*, Milán, 1946.
- BLANCO DE TELLA, L.: *Organización y dirección*, ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1967.
- BLANCO VALDÉS, R.: «Acción del gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- BLASCO ESTEVE, A.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», *REDA*, n.º 52, Madrid, 1988.
- BLASCO LAHOZ, F. J.: *El régimen de clases pasivas del Estado*, Albacete, 2006.

- BOCKENFÖRDE, E. W.: «Organ, Organisation, Juristische Persona. Kritische Überlegungen zu den Grundbegriffen und der Konstruktionbasis des staatlichen Organisationsrechts», en *Festschrift für Hans J. Wolff*, Munich, 1973.
- *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, en *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991.
- BODDA, P.: *Lezioni di diritto amministrativo*, Turín, 1949.
- Boix, A.: *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del país Valencià dins la Constitució de 1978*, Fundació nexa, Tirant lo Blanc, 2013
- BOLAÑOS MEJÍAS, C.: «Baltasar de Zúñiga, un valido en la transición», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- BOLTAINA BOSCH, X.: *La funcionarización del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Barcelona, 2005.
- BOQUERA OLIVER, J. M.^a: «La sistematización del Derecho administrativo desde la personalidad jurídica de la Administración del Estado», en *Administración instrumental, libro homenaje a Manuel Fco. Clavero Arévalo*, Civitas-Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Madrid, 1994.
- BORJA, J.: *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- BRADLEY, A. W. y EWING, K. D.: *Constitutional and Administrative Law*, en especial Cap. 14. *Public Bodies and Regulatory Agencies*, 14.^a ed., Pearson, Londres, 2007.
- BRAIBANT, G.: *Le Droit administratif français*, especialmente Primera Parte, Título I, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, París, 1984.
- BROHM, W.: *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor der Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*, Publicaciones de la Asociación de Profesores Alemanes de Derecho público, 1972.
- BULLINGER: *Vertrag und Verwaltungsakt*, Kohlhammer, Stuttgart, 1962.
- CACHO VIU, V.: *El nacionalismo catalán como factor de modernización*, Quaderns Crema, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 1998.
- CAJAL VALERO, A.: *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1999.
- CALDERÓN ORTEGA, J. M.: *Álvaro de Luna: riqueza y poder en la Castilla del Siglo XV*, Madrid, 1998.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», *REDA*, n.º 62, 1989.
- CALSAMIGLIA, A.: «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», *DA*, n.ºs 218-219, INAP, Madrid, 1989.
- CÁMARA DEL PORTILLO, D.: «La figura del Delegado del gobierno en las CCAA», *RVE*, n.º 210, 1981.

- CANALES GIL, A.: *El sistema español de clases pasivas del Estado*, Madrid, 1996.
- CANTERO MARTÍNEZ, J.: *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Madrid, 2002.
- CARBONELL PORRAS, E.: *Los órganos colegiados (organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos)*, Madrid, 1999.
- Voz «Delegación», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Órgano Administrativo», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Iustel, 2006.
- CARBONELL, E. y MUGA, J. L.: *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- CARLE, M. C.: «*Boni Homini*» y *hombres buenos*, Cuadernos de Historia de España XXXIX-LX, Buenos Aires, 1964.
- *Del Concejo medieval castellano-leonés*, Buenos Aires, 1968.
- CARLÓN RUIZ, M.: «La comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», *REDA*, n.º 102, 1999.
- CARRASCO CANALS, C.: «Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración», *RAP*, n.º 75, CEPC, Madrid, 1974.
- CARRERAS SERRA, F. de: *Paciencia e Independencia. La agenda oculta del nacionalismo*, Ariel, 2014.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 29, abril-junio de 1981.
- «La doctrina clásica alemana sobre la personalidad jurídica del Estado. Notas de una relectura», en el *Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M.^a: «La participación ciudadana en la Administración Pública [Estudio del artículo 105.a) de la Constitución]», *RVAP*, n.º 34-1, IVAP, Oñate, 1992.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: *Proceso de construcción y desarrollo de la función pública autonómica*, Madrid, 1987.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (coord.): *Acceso a la función pública local*, Granada, 1993.
- CASTILLO BLANCO, F. A.: «Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 86, Civitas, Madrid, 1995.
- *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Granada, 1998.
- *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, 2002.
- CASTILLO DE BOVADILLA, J.: *Política para Corregidores y Señores de Vasallos en tiempo de paz y de guerra*, Madrid, 1759, ed. Facsimil, Madrid, 1978, con prólogo de B. GONZÁLEZ ALONSO, 2 vols.

- CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J.: *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Navarra, 2006.
- CASTRO, C.: *La revolución liberal y los Municipios españoles*, Madrid, 1979.
- CASTRO, F. de: *La persona jurídica*, 2.ª ed., Madrid, 1984.
- CERDA RUIZ-FUNES, J.: «Hombres buenos, jurados y regidores en los municipios castellanos de la Baja Edad Media», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970.
- CERETI, C.: *Diritto costituzionale*, Turín, 1958.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: «La participación de los ciudadanos en los Consejos escolares en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 14, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999.
- CERULLI IRELLI, V.: «I servizi pubblici di rilievo economico», MIGNONE, C. y otros (dirs.), en el libro *Le esternalizzazioni, Atti del XVI Convegno degli amministratori italo-spagnoli*, Génova, 25-27 maggio 2006, Bologna University Press, Bologna, 2007.
- CHEVALLIER, J.: *Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes*, *Semaine juridique*, 1986, I, n.º 3254.
- CHILLÓN MEDINA, J. M. y ESCOBAR ROCA, G.: *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2001.
- CHINCHILLA, C.; LOZANO, B. y SAZ, S. DEL: *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo, Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992.
- CHITI, E.: «The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies», en *CLRev.*, n.º 37, 2000.
- «I sistemi comuni europei di pubblici poteri indipendenti», en *Lezioni di Diritto Amministrativo europeo* (BATTINI, S. y VESPERINI, G., dirs.), Giuffrè, Milán, 2006.
- CHITI, E. y FRANCHITI, C.: *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- CHITI, M. P.: *Diritto amministrativo europeo*, 4.ª ed., Giuffrè, Milán, 2011.
- CIERCO SIEIRA, C.: *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Real Colegio de España, Bolonia, 2002.
- CLAVERO ARÉVALO, M.: «Personalidad jurídica. Derecho general y Derecho singular de las Administraciones autónomas», *DA*, n.º 58, 1962.
- COBREROS MENDAZONA, E.: «La jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al conocimiento del euskera en el acceso a la función pública», *RVAP*, n.º 22, IVAP, Oñate, 1988.
- COHEN-TANUGI, L.: *La métamorphose de la démocratie*, Ed. Odile Jacob, 1989.
- COLLIARD, C. A. y TIMSIT, G.: *Les autorités administratives independantes*, PUF, París, 1988.
- COLMEIRO, M.: *De la Constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla*, Madrid, 1855.

- COLOM I PASTOR, B.: «El proceso de descentralización y desconcentración en la organización territorial de las Islas Baleares», *DA*, n.º 214, INAP, Madrid, 1988.
- CONDE, F. J.: *Introducción al Derecho político actual*, Madrid, 1953.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Estudios sobre la Ley de organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, 1999.
- CONTRERAS, E.: *España, ¿un éxito efímero? De lo que ha costado conseguir el progreso y la estabilidad, y del riesgo de perderlos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2013.
- CORRALES GUILLÉN, J. C.: «La desconcentración como principio jurídico y técnica de organización», en el libro dirigido por C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN, *Los distritos: gobierno de proximidad*, Civitas, Madrid, 2007.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: *Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados. Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S.: *Las elecciones locales, Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*, Madrid, 1977.
- COS-GAYÓN, F.: *Historia de la Administración pública de España en sus diferentes ramos de derecho político, diplomacia, organización administrativa y hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días*, Madrid, 1851.
- Cottier, B.: «Les «Independent Agencies» américaines un modèle pour l'administration polycentrique de demain», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n.º 2, 1985.
- CRISAFULLI, V.: *Alcune osservazioni sulla teoría degli organi dello Sato*, Archivo giuridico, 1938.
- DEBBASCH, Ch. (dir.): *La transparence administrative en Europe*, Éditions du CNRS, 1990.
- DELGROS, B.: *L'Unité de la personnalité juridique de l'État. Etude sur les services non personnalisés de l'État*, LGDJ, París, 1976.
- DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 3.ª ed., 1973.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J. J.: *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Madrid, 1990.
- «Los órganos colegiados en la Ley 30/1992», *REALA*, n.º 266, 1995.
- «El control judicial de los secretos oficiales», en el libro *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, homenaje al Prof. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- DÍEZ TASCÓN, V.: *Hacia el colapso. El Estado autonómico y el euro hundien la economía española*, La Esfera de Libros, 2012.
- DÍOS, S. DE: *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, 1982.

- DOMÍNGUEZ LUIS, J. A.: «El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 88, Civitas, Madrid, 1995.
- DUGUIT, L.: *L'État, les gouvernants et les agents*, París, 1903.
- *Traité de droit constitutionnel*, 2.ª ed., vol. II, París, 1923.
- ELLIOT, J. F.: *El Conde-Duque de Olivares*, Crítica, 1990.
- ELLIOT, J. H. y BROCKLISS, L.: *El mundo de los validos*, 2.ª ed., Taurus, 2000.
- EMBIID IRUJO, A.: «La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas», en *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2000.
- Voz «Autonomía universitaria», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- EMBIID IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008.
- ENDEMAÑO ARISTEGUI, J. M.: «La funcionarización del personal laboral al servicio de las administraciones públicas», *REALA*, n.º 283, 2000.
- ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1981.
- «El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española, libro homenaje al Prof. E. García de Enterría*, vol. III, Madrid, 1991.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: «La participación social en las entidades públicas fundacionales», en *Administración instrumental, libro homenaje a Manuel Fco. Clavero Arévalo*, Civitas-Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Madrid, 1994.
- ESCUDERO LÓPEZ, J. A.: *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*, Madrid, 4.ª ed. revisada, Edisofer, 2012.
- *Administración y Estado en la España Moderna*, Valladolid, 1999.
- «Los poderes de Lerma», en su libro *Administración y Estado en la España Moderna*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1999.
- ESLAVA RODRÍGUEZ, M.: «La noción de empresa pública en la CEE», en la *Revista Jurídica de La Ley*, 30 de junio de 1988.
- ESPOSITO, C.: *Organo ufficio e soggettività dell'ufficio*, Padova, 1932.
- ESTEVE PARDO J.: «Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos y entidades de Derecho Público que por ley hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado», *RAP*, n.º 91, 1980.
- «La personalidad jurídica en el Derecho público y la dialéctica Estado-sociedad. Perspectiva histórica», en *Administración instrumental, libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas-Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Madrid, 1994.

- FANLO LORAS, A.: *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Agrarias*, Civitas, Madrid, 1996.
- «Encuadre Histórico y Constitucional. Naturaleza y Fines. La Autonomía Colegial», en L. MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Los Colegios Profesionales a la Luz de la Constitución*, Civitas-Unión Profesional, Madrid, 1996.
- FAYARD, J.: *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*, Siglo veintiuno de España Editores, Madrid, 1982.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, P.: «Modificaciones introducidas por la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público», en el libro *El Estatuto Básico del Empleado Público y su Desarrollo Legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J. (coord.): *Comentarios a la Ley del Gobierno*, ed. Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 35, Civitas, Madrid, 1982.
- *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987.
- «Régimen jurídico de la función pública y jurisprudencia constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 12, Madrid, 1992.
- «Administraciones instrumentales», en F. SAINZ MORENO (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004.
- *Corporaciones de Derecho Público, Estudio para la Reforma de la función Pública*, INAP, Madrid, 2004.
- «La Administración Pública y las reglas de la «externalización»», MIGNONE, C. y otros (dirs.), en el libro *Le esternalizzazioni, Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli*, Génova, 25-27 maggio 2006, Bologna University Press, Bologna, 2007.
- FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M. C.: «Valenzuela, valido o primer ministro», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J.: *El Estado de las Autonomías y la consagración de la sede de las Instituciones Autonómicas. Significado y Régimen Jurídico*, Thomson Reuters Civitas, 2010.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «El control judicial de la asignación de los complementos de destino y específico», *Administración de Andalucía*, n.º 33, 1999.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración*, IEAL, Madrid, 1972.
- «La autonomía de los bancos centrales», *Papeles de Economía Española*, n.º 43, 1990.
- «Reflexiones sobre las llamadas Autoridades Administrativas Independientes», en *Administración Instrumental, libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1994.

- «Cámaras de Comercio y «jacobinismo» constitucional», *REDA*, n.º 85, 1995.
- FERNANDO PABLO, M.: «Policía y libertad sindical: desarrollo constitucional y desarrollo estatutario», *RVAP*, n.º 18, 1987.
- FEROS, A.: *El Duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, Madrid, 2002.
- «El Duque de Lerma: valimiento y construcción de un nuevo paradigma político», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.: «Composición de los órganos de selección de los funcionarios locales: principios generales y normativa aplicable», *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 19, 1998.
- FONT I LLOVET, T.: «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 45, Civitas, Madrid, 1985.
- FLEINER: *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8.ª ed., Tübingen, 1928, reimp. scientia, Aalen, 1963.
- FODERARO, S.: *Contributo alla teoría Della personalità degli organi dello Stato*, Padova, 1941.
- FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, Beck, München, 10.ª ed., 1973.
- FOSSAS ESPADALER, E.: *Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 101, CEPC, mayo/agosto 2014.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A.: «Las Agencias Europeas de la Cooperación Policial y Judicial», *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n.º 10, 2006.
- *Función Pública comunitaria*, Madrid, 2006.
- *La Administración europea. La ejecución europea del Derecho y las políticas de la Unión*, Thomson-Civitas, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2007.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A. y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Civitas, Madrid, 1996.
- FUERTES, M.: Voz «Comisión Nacional del Mercado de Valores», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- *Grupos públicos de sociedades*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: «Notas histórico jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971.
- *Derecho general y organización*, 1971.
- «Transferencia y Desconcentración; Delegación y Descentralización; Mandato y Gestión o Encomienda», *RAP*, n.º 122, Madrid, 1991.
- *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, 1992.

- *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- GALLEGO ANABITARTE, A.; CHINCHILLA, J. A.; MARCOS, A. DE y RODRÍGUEZ CHAVES, B.: *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Madrid-Barcelona, 2000.
- GALOFRÉ I CRESPI, J. (Coord.): *Informe Pi I Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi y Sunyer d'estudis autonòmics y locals, Barcelona, 2003.
- GAMBRA GUTIÉRREZ, A.: «Luis Méndez de Haro, el valido encubierto», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La función constitucional del Consejo de Estado*, Cedecs, Barcelona, 1996.
- *Función consultiva y procedimiento (Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: *La fundación: un estudio jurídico*, Escuela Libre Editorial, Colección Solidaridad n.º 11, Fundación ONCE, Madrid, 1997.
- *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA BLASCO, J.: «Representación, acción sindical y conflicto en el empleo público», en el libro *El Estatuto Básico del Empleado Público y su Desarrollo Legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.
- GARCÍA COCA, J. A.: «Sobre la prohibición legal de abstenerse impuesta a autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas integrantes de un órgano colegiado», *RVAP*, n.º 39.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración consultiva», *RAP*, n.º 24, 1957.
- «Verso un concetto de Diritto Administrativo come diritto statutario», en *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Año X, 1960.
- «Administración periférica del Estado y Administración local», en *Problemas políticos de la Vida Local*, Madrid, 1961.
- *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972.
- *La participación del administrado en las funciones administrativas, Estudios Homenaje al Profesor Royo Villanova*, Madrid, 1977.
- *La Administración española*, 7.ª ed., Madrid, 2007.
- «Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España», en *La Administración española*, 7.ª ed., Madrid, 2007.
- «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vía administrativa», en el libro *homenaje al Prof. José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.
- «El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público», *RAP*, n.º 129, septiembre-diciembre, 1992.

- «Constituciones, fundaciones y sociedad civil», en *Las fundaciones y la sociedad civil*, Civitas, Madrid, 1992.
- «Las Cámaras de Comercio, Industria y navegación», *RAP*, n.º 139, 1996.
- «La organización y sus agentes: revisión de estructuras», en *La Administración española*, Madrid, 1960, 7.ª ed., 2007.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: *El origen del Municipio constitucional*, Madrid, 1983.
- «La función consultiva», n.º monográfico, *DA*, n.º 226, INAP, Madrid, 1991.
- «El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- *Estudios sobre el Gobierno*, INAP, Madrid, 2007.
- «Secretariado del Gobierno y coordinación del trabajo gubernamental. Notas de Derecho comparado y de Derecho español», en *Revista de Derecho Político*, n.º 69, UNED, Madrid, 2007.
- GARCÍA GALLO, A.: *Manual de Historia del Derecho Español*, 5.ª ed., Madrid, 1978.
- GARCÍA HERRERA, M. A.: «La coordinación del presidente del Gobierno», en el libro *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, A. BAR CENDÓN y otros (dir.), Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985.
- «Participación, valores y Derecho en el sistema ejecutivo», *RVAP*, n.º 48, IVAP, Oñate, 1997.
- GARCÍA LLOVET, E.: «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho», *RAP*, n.º 131, CEPC, Madrid, 1993.
- GARCÍA MADARIA, J. M.: *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Colección de Estudios de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.
- GARCÍA MARÍN, J. M.: *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla, 1974.
- «La reconstrucción de la Administración Territorial y Local en la España del siglo XVIII», en *Historia de España. La época de los primeros Borbones*, Madrid, 1985, vol. I.
- *La burocracia castellana bajo los Austrias*, 2.ª ed., Madrid, 1986.
- GARCÍA MURCIA, J.: «Derecho de Sindicación y Colegios Profesionales en la Jurisprudencia Constitucional», *REDC*, n.º 31, 1991.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1950.
- «El Estado social y sus implicaciones», en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: «Relación orgánica y relación de servicios en los funcionarios públicos», *RAP*, n.º 13, 1954.

- *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957.
- *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. II, 2.^a ed., Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 121, Civitas, Madrid, 1990.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L.: *Curso de Historia de las Instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, 1998.
- GARCIANO, L.: *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*, 2.^a ed. Península Atalaya, 2014.
- GARRIDO FALLA, F.: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, IEAL, Madrid, 1950.
- «Los Secretarios de Estado», *Informaciones Políticas*, n.º 112, 16 de julio de 1976.
- GENTOT, M.: *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, París, 1991.
- GERBER: *Über öffentliche Rechte*, 1852, reed. Wiss Buchgesellschaft, Darmstadt, s.f.
- GIERKE, VON J.: «Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1874.
- *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlín, 1883.
- *Deutsches Privatrecht*, I, Leipzig, 1895.
- GÓMEZ FERRER, R.: «Incidencia de la Constitución sobre el Derecho administrativo», *RAP*, n.º 150, 1999.
- GÓMEZ MONTORO, A. J.: «Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de los conflictos positivos de competencia», *REDC*, n.º 30, 1990.
- GÓMEZ-REINO CARNOTA, E.: «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1976.
- GÓMEZ RIVERO, R.: *El Ministerio de Justicia en España 1714-1812*, CEPC, Madrid, 1999.
- «Lerma y el control de cargos», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ ALONSO, B.: *El Corregidor Castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970.
- *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Siglo veintiuno de España Editores, S. A., Madrid, 1981.

- GONZÁLEZ ANTÓN, R.: *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración civil del Estado (1823-1963)*, Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: *Sociedades estatales de obras públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- GONZÁLEZ-HABA, V.: «Problemática de la función pública española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 5, Civitas, Madrid, 1975.
- «En torno a las oposiciones restringidas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 50, Civitas, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ HERNÁNDO, A.: *El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Órganos colegiados en la Ley de Procedimiento administrativo», *DA*, n.º 55, 1962.
- «De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas y algunos de sus «falsos hermanos»», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, I, Madrid, 3.ª ed., Iustel, 2011.
- Voz «Avocación», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Jerarquía interorgánica», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Iustel, 2006.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1989.
- *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, tomo I, 4.ª ed., Madrid, 2003.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Thomson-Civitas, 4.ª ed., Madrid, 2007.
- GONZÁLEZ SALINAS, J.: «Personalidad y definición del Derecho administrativo», en *Administración instrumental, libro homenaje a Manuel Fco. Clavero Arévalo*, Civitas-Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ SALINAS, P.: «La negociación colectiva en la función pública: el carácter reglamentario de los acuerdos», *REDA*, n.º 80, Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J. y NUÑO RUBIO, J. L.: *La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*, Madrid, 1997.
- GUAITA MARTORELL, A.: «Secretarios de Estado y Subsecretarios», *REDA*, n.º 18, 1978.
- «Secretarías de Estado y Subsecretarías», *Libro homenaje al Profesor Galván Escutia*, Valencia, 1980.
- «Los derechos fundamentales de los militares», en *Estudios en homenaje a J. L. Villar Palasí*, Madrid, 1989.

- GUILLÉN CARAMÉS, J. y FUENTETAJA PASTOR, J. A.: «El acceso de los ciudadanos comunitarios a los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de los estados miembros», *RAP*, n.º 146, CEPC, Madrid, 1998.
- HAFELIN: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Berlin, 1921.
- *Die Rechtspersönlichkeit des Staates*, I, 1959.
- HAURIUO: «La théorie de l'institution et de la fondation (Essai du vitalisme social)», en *Cahiers de la nouvelle journée*, n.º 4.
- HELLER: *Teoría de Estado*, trad. Fondo de Cultura Económica, México, 2.ª ed., 1947.
- HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. L.: «Seguridad jurídica y actuación administrativa», *DA*, n.ºs 218-219, INAP, Madrid, 1989.
- *Justicia, igualdad y eficiencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- HUBER, E. R.: *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, tomo I, Kohlhammer, Stuttgart, 1961.
- HUERGA FIDALGO, G.: «Las lenguas oficiales en las Administraciones Públicas», *RAP*, n.º 154, CEPC, Madrid, 2001.
- IGLESIA FERREIROS, A.: «Alfonso X el Sabio y su obra legislativa: Algunas reflexiones», *AHDE*, Madrid, 1980.
- ILDEFONSO HUERTAS, R. M.: «Los órganos de selección en el empleo público: el principio de especialidad y la discrecionalidad técnica», *Justicia Administrativa*, n.º 12, 2001.
- *Tres modelos comparados de función pública y sus procesos de selección*, Sevilla, 2004.
- IZQUIERDO HERNÁNDEZ, J. y MOLINA GARCÍA, M.: *La laborización de los funcionarios públicos*, Madrid, 1996.
- JELLINEK, G.: *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, 1887, reed. en Scientia, Aalen, 1964.
- *Allgemeine Staatslehre*, 3.ª ed., 5.ª reimpr., 1928, reed. Gehlen Verlag, Bad Homburg, Berlin, Zürich, 1966.
- *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2.ª ed., Tübingen, 1905, reed. Wiss Buchgesellschaft, Darmstadt, 1963.
- JESCH, D.: *Ley y Administración*, Madrid, 1978.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Políticas de selección de la función pública española*, Madrid, 1987.
- *Altos cargos y directivos públicos (Un estudio de las relaciones entre política y administración en España)*, 1998.
- *Directivos públicos*, Oñati, 2006.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: *Derecho público del Mercado de Valores*, Ramón Areces, Madrid, 1989.

- «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *DA*, n.º 240, INAP, Madrid, 1994.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J.: *Los organismos autónomos neutrales. Los Organismos autónomos en el Derecho público español. Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.
- «La cooperación para la formulación y ejecución de planes de vivienda», *DA*, n.º 240, INAP, Madrid, 1994.
- «Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública», *DA*, n.ºs 246-247, 1996-1997.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F.: «Variaciones sobre el principio de reconocimiento mutuo y la Directiva 2006/123/CE en el marco de la libre prestación de servicios», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 28, CEPC, Madrid, 2007.
- LABAND, P.: *Le droit public de l'Empire allemand*, vol. I, París, 1900.
- *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, I, 5.ª ed., Tübingen, 1911, reed. en Scientia, Aalen, 1964.
- LAFUENTE BENACHES, M.: «Las nociones de Administración Pública y de personalidad jurídica en el Derecho administrativo», en *Administración instrumental, Libro homenaje a Manuel Fco. Clavero Arévalo*, Civitas-Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Madrid, 1994.
- LAIGLESIA, F. DE: *Estudios históricos (1515-1555)*, Madrid, 1918.
- LALINDE ABADÍA, J.: *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid, 1970.
- LA PARRA, E.: *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Barcelona, 2002.
- «El amigo de los reyes. El lugar de Manuel Godoy en la monarquía de Carlos IV», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- LASAG SANZ, R.: «Secretos de Estado y Constitución: fundamentos y técnicas de control», *RVAP*, n.º 54, IVAP, Oñate, 1999.
- LAVILLA ALSINA, L.: «La Administración consultiva del Estado», en E. ÁLVAREZ CONDE (coord.), *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
- LAVILLA RUBIRA, J. J.: voz «Consejo de Ministros», en A. MONTROYA MELGAR (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- Voz «Delegación», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- Voz «Órgano y Órgano colegiado», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- LEGUINA VILLA, J.: «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *La autonomía universitaria*, Boletín de Información Universitaria, n.º 1, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- LEIBHOLZ: *Der Moderne Parlamentarismus und Seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, KART MOCKL y K. BOSL (eds.), 1977.

- LINDE PANIAGUA, E.: «El Delegado del gobierno», *DA*, n.º 182, 1979.
- LLISET BORREL, F. y GRAU ÁVILA, S.: «La función pública local», en AAVV, *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, 1992.
- LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, 2.ª ed., 1976.
- LOPERENA ROTA, D.: «Historia del Municipio navarro», en *La Administración local en Navarra*, Pamplona, 1987.
- LÓPEZ BASAGUREN, A.: *Acerca de la caracterización dell Estatuto de Autonomía en una perspectiva federal*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, Colección Estudios n.º 1, 2011.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, 1994.
- *El contrato de trabajo en las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995.
- LÓPEZ CALVO, J.: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A.: *Una nueva Administración Pública: estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del Gobierno*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2001.
- LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, F.: «La protección jurídica del superior jerárquico», *DA*, n.º 229, INAP, Madrid, 1992.
- LÓPEZ GÓMEZ, J. M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1995.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, E.: «Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de actuación de la Administración Pública», *DA*, n.ºs 218-219, INAP, Madrid, 1989.
- LÓPEZ GUERRA, L.: «Sobre la personalidad jurídica del Estado», *Revista de Derecho Político*, n.º 6, UNED, Madrid, 1980.
- «La posición constitucional del Gobierno», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, IEF, Madrid, 1988.
- «Funciones del Gobierno y dirección política», *DA*, n.º 215, INAP, Madrid, 1988.
- LÓPEZ MEDEL, J.: *El Estatuto de Cataluña. Una meditación sobre España*, Fragua Ediciones, ed. revisada 2006
- LÓPEZ MENUDO, E. y otros: *Estudios jurídicos sobre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía*, Junta de Andalucía, Madrid, 1992.
- LÓPEZ PELLICER, J. A.: *Organización administrativa: principios y normas de organización, administración del Estado, autonómica y local, funcionarios públicos*, Universidad de Murcia, Secretariado de Publicaciones, 1983.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Reflexiones sobre la libertad profesional», *RAP*, n.ºs 100-102, vol. I, 1983.

- LÓPEZ RODÓ, L.: «Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno», *Revista de Derecho Político*, n.º 11, Madrid, 1981.
- LORENZO GARCÍA, R. DE: *El nuevo Derecho de Fundaciones*, Marcial Pons, Fundación ONCE, Madrid, 1993.
- LORENZO DE MEMBIELA, J. B.: *Licencias y permisos de los funcionarios públicos*, 2.ª ed., Pamplona, 2007.
- *Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, conforme a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Thomson-Aranzadi, 2008.
- MAE KELLY, R.: «Productividad, bienestar social y política pública», *DA*, n.ºs 218-219, INAP, Madrid, 1989.
- MAESTRO BUELGA, G.: «El ámbito material de la negociación colectiva de los funcionarios públicos», *RVAP*, n.º 41, 1995.
- MAGIDE HERRERO, M.: *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*, INAP, Madrid, 2000.
- MAÍZ CARRO, L.: «Aspectos destacados de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- MANESCAU MARTÍN, M. T.: «Don Juan José de Austria, ¿valido o dictador?», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- MANZANA LAGUARDA, R.: *Derechos y deberes de los funcionarios públicos*, Valencia, 1996.
- MARAÑÓN, G.: *El Conde Duque de Olivares (la pasión de mandar)*, Espasa Calpe, 3.ª ed., Madrid, 1952.
- MARCHENA NAVARRO, J.: «Adquisición y pérdida de la condición de empleado público, derechos y deberes», en el libro *El Estatuto Básico del Empleado Público y su Desarrollo Legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.
- MARTÍ DEL MORAL, A.: *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, INAP, Madrid, 2000.
- MARTÍN-CARO GARCÍA, F.; BETTSCHEN CAPA, B. y ESTOA PÉREZ, A.: *Las agencias estatales*, Iustel, Madrid, 2007.
- MARTÍN MATEO, R.: «Revisión de la intervención pública en la economía española», *DA*, n.ºs 218-219, Madrid, INAP, 1989.
- MARTÍN REBOLLO, L.: «Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno», *RAP*, n.º 89, 1979.
- «La Administración en la Constitución (artículos 103 a 107)», *Revista de Derecho Político*, n.º 37, UNED, 1992.
- *Leyes Administrativas*, Thomson-Aranzadi, 2.ª ed., 2 vols., septiembre 2008.
- MARTÍN REBOLLO, L. y CALVO SÁNCHEZ, L.: «Régimen Jurídico de los Colegios Profesionales», en L. MARTÍN-RETORTILLO (coord.), *Los Colegios Profesionales a la Luz de la Constitución*, Civitas-Unión Profesional, Madrid, 1996.

- MARTÍN-RETORTILLO, L.: «De la eficiencia y economía en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración», *RVAP*, IVAP, Oñate, 1987.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *La defensa en Derecho del Estado. Aproximación a la historia de Cuerpos de Abogados del Estado*, Civitas, Madrid, 1986.
- *Derecho Administrativo económico*, vol. I, La Ley, Madrid, 1988.
- «Reflexiones sobre la huida del Derecho administrativo», *RAP*, n.º 140, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en *Descentralización administrativa*, vol. I, Madrid, 1973.
- MARTÍN SANZ, V.: Voz «Fundaciones», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Iustel, Madrid, 2006.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J. L.: «El concepto de Administración Pública en la Ley de lo contencioso tras la Constitución de 1978», *RAP*, n.º 96.
- «Gobierno y Administración del Estado en la Constitución y en su nueva regulación legal: una cuestión clave para el Estado de Derecho», en *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*; XIX Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Sopec, Madrid, 1998.
- «Actos de Gobierno y Administración local» en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al Prof. José M.ª Boquera*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- MARTÍNEZ MARINA, M.: *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación, especialmente sobre el Código de las Siete Partidas*, Madrid, 1805.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I.: *Régimen Jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Madrid, 1995.
- MASSERA: *Contributo allo Studio delle figure giuridiche soggettive nell Diritto amministrativo*, Giuffré, Milán, 1986.
- MAYER, O.: «Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht», en *Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband*, Bd, Tübinga, 1908.
- *Deutsches Verwaltungsrecht*, 6.ª ed., München/Leipzig, 1924.
- MEILÁN GIL, J. L.: *El itinerario desviado del estado autonómico y su futuro*, Bubok Editorial, A Coruña, 2014.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R. DE: *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000.
- MENDOZA LOSADA, A. I.: «El arbitraje de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», *Aranzadi Civil*, n.º 11, 2003.
- MENÉNDEZ, P.: «Reflexiones constitucionales sobre la potestad de dirección en las relaciones administrativas interorgánicas», en *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al Prof. E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.

- Voces «Administración independiente», «Administración institucional», «Entidad estatal autónoma», «Fundación pública», «Organismo Autónomo» y «Sociedad Estatal», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- MENÉNDEZ, P. y GARCÍA ÁLVAREZ, G.: Voz «Administración consultiva», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Consejo de Estado», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- MENÉNDEZ REXACH, E.: *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979.
- «Organización Central de la Administración General del Estado», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-1997.
- MERUSI, F.: «Las administraciones independientes», *DA*, n.ºs 250-251, INAP, Madrid, 1998.
- MESTRE, A.: *Las personas morales y su responsabilidad penal*, Madrid, 1931.
- MESTRE DELGADO, J. F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105 de la Constitución)*, Civitas, Madrid.
- MICHOUD, L.: *La théorie de la personnalité morale et son application au Droit français*, 2 vols., París, 1906-1909 (3.ª ed., París, 1932).
- MIKK, L.: *Capital City Administrations: Opportunities and Challenges*, Tallín, 2004.
- MILLER, T. C.: «El funcionamiento del sector público», *DA*, n.ºs 218-219, INAP, Madrid, 1989.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Reflexiones para la Modernización del Estado*, Madrid, 1990.
- *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, 2005.
- MOLINA NAVARRETE, C.: «La vertiente convencional del EBEP: el nuevo régimen de la negociación colectiva en el empleo público», en el libro *El Estatuto Básico del Empleado Público y su Desarrollo Legislativo*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2007.
- MOLINAS, C.: *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundición de un país*, Ediciones Destino, Colección Imago Mundi, vol. 247, Barcelona, 2013.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y VIDA SORIA, J.: *La condición de nacionalidad en el acceso del personal a los empleos públicos*, Madrid, 1991.
- MONTOYA MARTÍN, E.: *Las empresas públicas sometidas al Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- Morcillo Moreno, J.: *Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*, Ediciones Parlamentarias de Castilla La Mancha, 2013.

- MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988.
- «El principio de jerarquía en la Administración. Del paradigma de la objetivación al de la fidelitas personal», *DA*, n.º 229, INAP, Madrid, 1992.
 - «El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública», en el libro *La protección jurídica del ciudadano, Estudio homenaje al Prof. Jesús González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993.
 - *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Madrid, 1994.
 - «Una teoría de la cooperación», *DA*, n.º 24, INAP, Madrid, 1994.
 - «Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa», *RAP*, CEPC, Madrid, 2001.
- MORELL OCAÑA, L. y RUIZ OJEDA, A.: «La técnica fundacional como instrumento de gestión administrativa en el Derecho Público», en *Manual de Fundaciones: régimen jurídico, fiscal y contable*, Civitas, 1999.
- MORENO, A. M.: *La administración por Agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1995.
- MORENO GARCÍA, A. M.: «Buena fe y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 38, CEPC, Madrid, 1993.
- MÚGICA DE URQUÍA, E. J.: *Vida y obra de Don Juan Francisco Camacho y Alcorta, 1813-1896*, Asociación de Abogados del Estado, Madrid, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Notas sobre la libertad de opinión y la actividad política de los funcionarios públicos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 11, Civitas, Madrid, 1976.
- *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*, IEAL, Madrid, 1978.
 - *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007.
 - «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *RAP*, n.º 128, 1992.
 - *Servicio Público y Mercado*, 4 vols., Civitas, Madrid, 1998.
 - «Las fundaciones privadas de ente público», en *Las Universidades Públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 1999.
 - «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del Bienestar», en S.
 - *Informe sobre España: Repensar el Estado o destruirlo*, 4.ª ed., Editorial Crítica, 2014.
 - *Cataluña y las demás Españas*, Editorial Crítica, 2014.
 - *La reforma constitucional y Cataluña*, Cuadernos 15 del Círculo Cívico de Opinión, marzo 2015.

- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, 3.ª ed., lustel, Madrid, 2011.
- MUÑOZ MACHADO; CRUZ AMORÓS, M. y LORENZO GARCÍA, R. DE (dirs.): *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*, Fundación Once-lustel, Madrid, 2005.
- MUÑOZ MACHADO; J. L. GARCÍA DELGADO; L. GONZÁLEZ SEARA (dirs.), *Las estructuras del Estado del Bienestar, Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Escuela Libre Editorial-Civitas, Madrid, 2002.
- «Estudio preliminar: El Derecho y el sector solidario», en el libro *La economía social en España*, J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), vol. II, Derecho y Tributación, Fundación ONCE, Madrid, 2005.
- Voz «Acciones de oro», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- Voz «Empresa pública», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- Voz «Sector público empresarial», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, lustel, 2006.
- MUÑOZ Y ROMERO, T.: *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas*, vol. I, Madrid, 1847.
- MURILLO ZAMORANO, L. R. (Dir.): *Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos Fundamentales en España: Balanzas de Accesibilidad en Educación y Sanidad*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura,
- NAPOLITANO, G.: «La Pubblica Amministrazione e le regole dell'esternalizzazione», MIGNONE, C. y otros (dirs.), en el libro *Le esternalizzazioni, Atti del XVI Convegno degli amministratori italo-spagnoli*, Génova, 25-27 maggio 2006, Bologna University Press, Bologna, 2007.
- NAVAJAS REBOLLAR, M.: *La nueva Administración instrumental*, Colex, Madrid, 2000.
- NEBINGER: *Verwaltungsrecht*, Allg. Teil, 2.ª ed., Stuttgart, 1949.
- NEVADO MORENO, P. T.: *La función pública militar*, Madrid, 1997.
- NIETO GARCÍA, A.: *La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad*, Madrid, 1967.
- «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios», en *Estudios sobre la función pública española*, Madrid, 1974.
- «De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.ºs 11-15, Civitas, Madrid, 1976-1977.
- *La organización del desgobierno*, Barcelona, 1984.
- «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al Prof. E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- «La jerarquía administrativa», *DA*, n.º 229, INAP, Madrid, 1992.

- *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, 1996.
- *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.
- NIETO A. y MANZANEDO J. A.: *Régimen Jurídico del comercio interior, con especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, III Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid, 1973.
- OTJEDA AVILÉS, A.: «Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987, de 12 de mayo», *Relaciones Laborales*, n.º 8, 1988.
- OLIVA, A. de la, y GUTIÉRREZ REÑÓN, A.: «Los cuerpos de funcionarios», *DA*, n.º 124, INAP, Madrid, 1968.
- OLIVA DE CASTRO, A. de la: «La articulación en cuerpos de la función pública española», *DA*, n.º 96, INAP, Madrid, 1965.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Intendentes e Intendencias*, Madrid, 1997.
- *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, 1983.
- «Órganos de las Administraciones Públicas», *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.
- «El reto dogmático del principio de eficacia», *RAP*, CEPC, Madrid, 1994.
- «La nueva Ley española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- Voz «Comisiones Delegadas del Gobierno», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Consejo de Ministros», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Gabinetes», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Secretariado del Gobierno», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Secretarios de Estado», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Vicepresidente del Gobierno», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Iustel, 2006.
- OTTO Y PARDO, I. de: «La posición constitucional del Gobierno», *DA*, n.º 188, INAP, Madrid, 1980.
- «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 2, Madrid, 1981.

- PALOMAR OLMEDA, A.: *Organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada, 1988.
- *Empleo público local*, Madrid, 2005.
- PALOMAR OLMEDA, A. y SEMPERE NAVARRO, A. V. (dirs.): *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- «Las Administraciones independientes», en *Administración instrumental, libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1994.
- *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 3.ª ed., Madrid, 2003.
- *Derecho Administrativo*, II. Organización y empleo público, Madrid-Barcelona, 16.ª ed., 2003.
- PAREJO ALFONSO, L.: «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», *DA*, n.ºs 218-219, INAP, Madrid, 1989.
- «La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes apuntes para un estudio del fenómeno», en el *Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1994.
- *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Madrid INAP-BOE, 1995.
- (coord.) *Estudios sobre el Gobierno*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.
- «La autonomía de las universidades», en *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- Voz «Administración comunitaria e interna», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Lustel, Madrid, 2006.
- PASCUAL MEDRANO, A.: *La Comunidad Autónoma de La Rioja y el llamado «blindaje» del concierto económico vasco*, Revista General de Derecho Constitucional, 2010.
- PASSARO, M.: *Le Amministrazioni indipendenti*, G. Giappichelli editore, Torino, 1996.
- PENACHO MARTÍNEZ, E.: «El ordenamiento sanitario como factor de organización jerárquica atenuada», *DA*, n.º 229, Madrid, 1992.
- PÉREZ BUSTAMANTE, R.: «Gobierno y Administración s. XIII-XV», en el vol. V de la *Historia General de España y América*, Ediciones Rialp, Madrid, 1981.
- PÉREZ-FRANCESCH, J. L.: «Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 79, Madrid, 1993.
- «Investidura, programación y dirección política», *Revista de Derecho Político*, n.º 42, UNED, Madrid, 1996.

- PÉREZ GARZÓN, S.: *Milicia Nacional: Revolución burguesa*, Madrid, 1978.
- PÉREZ MARCOS, R. M.: «El Duque de Uceda», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- PÉREZ MORENO, A.: *La forma jurídica de las empresas públicas*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1969.
- «Crisis de la participación administrativa», *RAP*, n.º 119, CEPC, Madrid, 1989.
- (coord.) *Administración instrumental, Libro Homenaje a Manuel Fco. Clavero Arévalo*, 2 vols., Civitas, Madrid, 1994.
- PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, J. M.: *Historia del Derecho Español*, 2 vols., Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid, 2004.
- PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española de 1931*, Madrid, 1932.
- PÉREZ TREMP, P.: «Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno: apostillas al Proyecto de Ley del Gobierno», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: «La Administración periférica civil del Estado», *RAP*, n.ºs 100-102, CEPC, Madrid, 1983.
- «El pleno control jurisdiccional de los concursos y oposiciones», *DA*, n.º 220, INAP, 1989.
- «Órganos de las Administraciones Públicas», en *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.
- «Fundaciones constituidas por entidades públicas. Algunas cuestiones», *REDA*, n.º 97, 1998.
- PORRAS NADALES, J. M.ª: «Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre», *RAP*, n.º 146, CEPC, Madrid, 1998.
- POSADA HERRERA, J.: *Lecciones de Administración*, Madrid, 1978, 3 vols.
- PRADO Y ROZAS: *Dos estudios sobre historia de la Administración. Las secretarías del despacho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.
- PRATS CATALÁ, J.: «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», *DA*, n.ºs 241-242, INAP, Madrid, 1995.
- PREDIERI, A.: *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli Editore, Florencia, 1997.
- PREUSS, H.: *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlín, 1889.
- «Stellvertretung oder Organschaft?, Eine Replik», en *Jherings Jahrbücher*, VIII, 1902.
- «Über Organpersonalität», en *Schmollers Jahrbuch*, n.º 26, 1902, reimp. Aalen, 1964.

- PUERTA SEGUIDO, F.: *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, 2003.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, 1992.
- QUADRA-SALCEDO, T. de la (dir.): «El Consejo de Estado», monográfico, *DA*, n.ºs 244-245, INAP, Madrid, 1996.
- RALLO LOMBARTE, A.: *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 2002.
- RAMALLO MASSANET, J.: «Las relaciones interadministrativas en la aplicación de los tributos», *DA*, n.º 240, INAP, Madrid, 1994.
- RANELETTI, O.: *Gli organi dello Stato, Rivista di diritto pubblico*, 1909.
- *Principi di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1912.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.: «Funcionarios, bases y negociación colectiva», *RAP*, n.º 131, 1993.
- REBOLLO PUIG, M.: «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», *RAP*, n.º 115, CEPC, Madrid, 1988.
- «Los entes institucionales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio», *RAP*, Madrid, mayo-agosto, 2003.
- Voz «Entidades públicas empresariales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- REBUFFA: «Conservatori e progressisti nella scuola tedesca del Diritto pubblico», *Democrazia e Diritto*, n.º I, 1979.
- REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Razonamiento judicial, seguridad nacional y secreto de Estado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 53, CEPC, Madrid, 1998.
- REY GUANTER, S. del: *Estado, sindicatos y relaciones colectivas en la función pública*, Alcalá de Henares, 1986.
- *Comentarios a la Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1988.
- *Los medios extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo en la función pública*, Madrid, 1991.
- RIDAO I MARTÍN, J.: *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA, 2014.
- *Curs de Dret Públic de Catalunya, adaptat a la nova legislació i a la sentència del tribunal Constitucional 31/2010, del 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya*, Columna, 2012.
- RIVERO ORTEGA, R.: *Administraciones Públicas y Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

- RIVERO YSERN, E.: «Derecho Público y Derecho privado en la organización y actividad de las empresas públicas», *RAP*, n.º 86, Madrid, 1978.
- RODRÍGUEZ, I. R.: «Juan José de Austria y Aragón», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *La privatización de la empresa pública*, Montecorvo, Madrid, 1991.
- «Análisis global sobre la reforma administrativa», *DA*, n.ºs 246-247, septiembre 1996-abril 1997.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. y ÁLVAREZ CONDE, E. (dirs.): *Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, Madrid, 1999.
- RODRÍGUEZ BESNÉ, J. R.: «Crisis y quebranto político del noveno Conde de Oropesa», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: «Sui limiti dell'autonomia procedimentale e processuale degli Stati membri nella'applicazione del diritto comunitario», en *Riv. Trim. Dir. Publ. Com.*, 2001.
- RODRÍGUEZ MORO, N.: «El principio de «buena fe» en las relaciones entre la Administración y los administrados», *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 218, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1983.
- RODRÍGUEZ PIÑEIRO, M.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Ley 9/1987», *Relaciones Laborales*, n.º 2, 1987.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.: *Reserva de jurisdicción, potestad reglamentaria y propiedad intelectual. En torno a las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2013, sobre la denominada «Ley Sinde»*, *Revista de Administración Pública* n.º 192, CEPC, págs. 231-156, septiembre-diciembre 2013
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a: «Los convenios para la prestación de ayuda financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *DA*, n.º 24, Madrid, INAP, 1994.
- ROMANO, S.: «Órganos», en *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, 1964.
- ROQUETA BUJ, R.: «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», en *El régimen jurídico de la negociación colectiva en España*, Valencia, 2006.
- RÜFNER: *Verwaltungsrechtsschutz in Preussen von 1749 bis 1842*, Bonn, 1962.
- RUIZ MIGUEL, C.: *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- RUMELIN, G.: *Methodiches uber die juristischen Personen*, Freiburg, 1891.
- «Die juristische Person und der Verwertharkeit im öffentlichen Recht», en *Die Festgabe für Laband*, tomo I, Mohr, Tübingen, 1908.
- RUPP, H. H.: «Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft», en *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, ed. J. Isensee y P. Kirchhof, tomo I (Grundlagen von Staat und Verfassung), Heidelberg, 1987.

- SABOURIN, P.: «Les autorités administratives indépendantes: une nouvelle catégorie», *AJDA*, 1983.
- SAGARRA, E. (Coord.): *¿Existe el derecho a decidir? Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña*, Tibidabo Ediciones, Barcelona, 2014.
- SÁENZ BERCEO, M. C.: «Juan Everardo Nithard, un valido extranjero», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- SAINZ MORENO, F.: «La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados», *RAP*, n.º 89, CEPC, Madrid, 1979.
- «Comentario al artículo 36», en Ó. ALZAGA VILLAMIL (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Edersa, tomo III, Madrid, 1983.
- «El estatuto de la función pública después de la Sentencia del TC 99/1987 y de la Ley 23/1988», *RAP*, n.º 117, CEPC, Madrid, 1988.
- «Secreto e información en el Derecho público», en *Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al Prof. E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- SALA ARQUER, J. M.: *La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, 2000.
- SALA FRANCO, T.: «La negociación colectiva en el empleo público», en *Cuestiones actuales de la negociación colectiva*, Madrid, 2001.
- *El Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud*, Valencia, 2004.
- SALA FRANCO, T. y ROQUETA BUIJ, R.: *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Valencia, 1995.
- SALAS, J.: «Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado», *DA*, n.º 182, 1979.
- SALAVERRI BARAÑANO, R.: «Las figuras del Delegado del Gobierno y el Gobernador Civil en el Ordenamiento jurídico», en VVAA, *El Gobernador Civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997.
- *El Delegado del Gobierno*, Oñate, 1989.
- SALEMI, G.: *Curso di diritto amministrativo*, Padova, 1941.
- SÁNCHEZ AMOR, I.: *La cooperación horizontal en los Estatutos de Autonomía. Especial referencia al Estatuto de Extremadura*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Colección Estudios n.º 3, Zaragoza, 2011.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.: «La participación como coadyuvante en el Estado social y democrático de Derecho», *RAP*, n.º 119, CEPC, Madrid, 1989.
- Voz «Colegios Profesionales y Corporaciones de Derecho Público», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.

- SÁNCHEZ FERRIZ, R. y otros: *Funciones y órganos del Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- «Participación, neocorporativismo y administración económica», en el libro *Estudios sobre la Constitución Española, en homenaje al Prof. E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *DA*, n.ºs 230-231, INAP, Madrid, 1992.
- *Derecho Administrativo*, 9.ª ed., Tecnos, Madrid, 2013.
- *Manual de la Función Pública*, 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 2011.
- «Igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública y estabilización funcional de los interinos», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 34, 1999.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.) y otros: *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Madrid, 2007.
- SANTAMARÍA, Fray J.: *República y política cristiana. Para reyes y príncipes y para los que en el gobierno tienen sus veces*, Barcelona, 1617.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª ed. Madrid, 1898.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, UNED, Madrid, 1981.
- «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.ºs 40-41, Civitas, Madrid, 1984.
- *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988.
- «Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar», *DA*, n.º 215, INAP, Madrid, 1988.
- SANZ RUBIALES, I.: «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 7, CEPC, Madrid, 2000.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J.: *La organización de la Administración periférica*, MAP, Madrid, 1997.
- Voz «Administración Periférica del Estado», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Delegación interorgánica», S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- Voz «Delegados del Gobierno», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D.: «El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continua», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.

- SAZ CORDERO, S. DEL: «La adscripción forzosa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», *La Llei de Catalunya y Balears*, n.º 10, 1991.
- «Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional», en C. CHINCHILLA, B. LOZANO y S. DEL SAZ, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo, Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992.
- «Comentario a la nueva Ley de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», *La Llei de Catalunya y Balears*, n.º 61, 1993.
- «La liquidación de las Cámaras de la Propiedad urbana», en el *Libro homenaje al Prof. Clavero Arévalo*, Madrid, 1994.
- *Cámaras oficiales y Cámaras de Comercio*, Madrid, 1996.
- Voz «Capacidad de obrar», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Iustel, 2006.
- SCHMIDT, R.: «La Banca Centrale Della Repubblica Federale Tedesca: aspetti costituzionali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1982.
- SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y Fundamentos de la construcción sistemática*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid-Barcelona, 2003.
- SCHMIT, J. A. y BORGMANN, K.: *Foundations in Europe: the Historical Context. Foundations in Europe*, Bertelsmann Foundation, London, 2001.
- SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*, 6.ª reimpr. de la 1.ª ed., de 1928, Berlín, 1983.
- SERRANO GUIRADO, E.: Voz «Administrado», en *Enciclopedia Jurídica Seix*.
- SERRANO PASCUAL, A.: *El personal de las entidades locales. Análisis de su régimen jurídico*, Madrid, 1997.
- SEVILLA GONZÁLEZ, M. C.: «La junta de Gobierno de la minoridad del Rey Carlos II», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- SOCIÁS CAMACHO, J. M.: *Fundaciones del sector público. En especial, el ámbito sanitario*, Iustel, Madrid, 2006.
- SOLANA PÉREZ, A.: *Aplicación general y control judicial del complemento específico en la retribución de los funcionarios públicos*, Granada, 2000.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (coord.): *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Fundación Alternativas, Marcial Pons, 2011.
- SORIA SESE, L.: *El juicio de residencia y la rendición de cuentas: análisis comparativo*, en el *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, año XLVIII, Cuadernos 1-2, 1992.
- SOSA WAGNER, F. y FUERTES, M.: *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Marcial Pons, 2011.
- STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, 1980.

- SUÁREZ FERNÁNDEZ, L.: «Orígenes del validaje», en J. A. ESCUDERO (coord.), *Los validos*, Madrid, 2004.
- SUÁREZ SUÁREZ A. S.: «Burocracia y eficiencia administrativa», en *Estudios de Derecho y Hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987.
- SUAY RINCÓN, J.: «La reforma de la función pública. Su impacto sobre la burocracia española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 56, Civitas, Madrid, 1987.
- Voz «Administración (General del Estado)», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- Voz «Administración Institucional del Estado (Organismos Públicos)», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- Voz «Entidades territoriales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- Voz «Gobierno (de la Nación)», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- Voz «Organización del Estado «Exposición general»», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, lustel, 2006.
- SUIDÁN FERNÁNDEZ, M. A.: *Administración institucional autonómica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2001.
- TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 1998.
- TAMAMES, R., ¿Adónde vas Cataluña? Como salir del laberinto independentista. Pre-edición a efectos de pre-crítica y observaciones finales, 24. II. 2014, Península Atalaya.
- TAPIA HERMIDA, A.: *Derecho del mercado de valores*, Barcelona, 2003.
- TARDÍO PATO, J. A.: *Control jurisdiccional de concursos de méritos, oposiciones y exámenes académicos*, Madrid, 1986.
- TEITGEN-COLLY, C.: *Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes. Les petites affiches*, 17 janvier, 1990.
- TÉROL GÓMEZ, R.: *El control público de las telecomunicaciones. Autoridades reguladoras*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- Voz «Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, lustel, 2006.
- TERRÓN SANTOS, D.: *Autoridades nacionales de reglamentación. La Comisión del mercado de las Telecomunicaciones*, Comares, Granada, 2004.
- THOMA: «Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten», en el *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, II, Tübinga, 1932.

- THOMPSON, I. A. A.: «El valido arbitrista: el Conde-Duque de Olivares y el valimiento de su tiempo», en el libro coordinado por J. A. ESCUDERO, *Los validos*, Madrid, 2004.
- THUILLIER, G.: *Les cabinets ministériels*, Preses Universitaires de France, París, 1982.
- TOLIVAR ALAS, L.: *Las libertades lingüísticas (la cooficialidad en el acceso a la función pública y en el Estatuto de los funcionarios)*, Madrid, 1987.
- «La configuración jurídica del Derecho a la libre elección de profesión u oficio», *Estudios Homenaje al Profesor García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: «Origen bajomedieval de la patrimonialización y la enajenación de oficios públicos en Castilla», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970.
- *Los validos en la monarquía española del siglo XVII*, Siglo veintiuno de España Editores, 2.ª ed., Madrid, 1982.
- *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1992 (en *Obras Completas*, vol. II, 1997).
- *El marco político de la desamortización en España (Obras Completas, vol. I)*, Madrid, 1997.
- TORNOS MÁS, J.: «La función pública de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n.º 7, IVAP, Oñate, 1983.
- «Las Conferencias Sectoriales», *DA*, n.º 240, Madrid, 1994.
- «La reforma de la Administración periférica del Estado», *DA*, n.ºs 246-247, 1996-1997.
- TORRES SANZ, D.: *La Administración central castellana en la Baja Edad Media*, Valladolid, 1982.
- TRIAANTAFYLLOU, D.: «L'indépendance de la Deutsche Bundesbank», *Revue Française de Finances Publique*, n.º 25, 1989.
- TRONCOSO REIGADA, A.: *Privatización, empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- TRUJILLO HERNÁNDEZ, G.: *Lecciones sobre Derecho constitucional y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- URANGA COGOLLOS, C.: «El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas», *DA*, n.ºs 218-219, Madrid, 1989.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: «La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 29, INAP, Madrid, 2006.
- VALERO TORRIJOS, J.: *Los órganos colegiados*, Madrid, 2001.
- VALLÉS, A. DE: *Teoría giuridica Della organizzazzione dello Stato*, I, Padova, 1931.
- VALLINA VELARDE, J. L. de la: «La delegación de competencias», *DA*, n.º 24, 1959.
- «La desconcentración administrativa», *RAP*, n.º 35, CEPC, Madrid, 1961.

- VAQUER CABALLERÍA, M.: *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- VASSALLI, F.: «Concetto e natura del Fisco», en *Studi giuridici*, vol. III-I, Giuffrè, Milán, 1960.
- VICENTE DOMINGO, R. de: *Los entes instrumentales en las leyes de procedimiento y de contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996.
- VICTORIA BOLÍVAR, S.: «La función consultiva de las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 4, 1999.
- VILLAPALOS SALAS, G.: «La tramitación y gestión de los asuntos públicos en la Historia Compostelana», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: «Diez años de la Ley de Funcionarios», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 2, Civitas, Madrid, 1974.
- VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L.: «La libertad constitucional del ejercicio profesional», en *Estudios en Homenaje del Profesor García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991.
- VILLORIA MENDIETA, M.: «La modernización de la Administración central en España», *RVAP*, n.º 45-II, 1996.
- VILLET, P.: *Le roi et ses ministres*, París, 1912.
- VIRGA, P.: *Diritto costituzionale*, Palermo, 1955.
- VITTA, C.: *Diritto amministrativo*, I, Turín, 1955.
- VIVER I PI-SUNYER, C.: «Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en *El gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, A. BAR CENDÓN y otros (dir.), Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985.
- VV. AA.: «Políticas de personal en las Administraciones Públicas», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 41, 2005.
- VV. AA.: *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010
- WIEACKER, F.: *El principio general de la buena fe*, Civitas, Madrid, 1982.
- WILHELM: *Zur juristischen Methodenlehre im 19. Jahrhundert*, Klostermann, Frankfurt, 1958.
- WOLFF: *Organshaft und juristische Person*, tomos I y II, 1934.
- ZANOBINI, G.: *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 8.ª ed., 1958.

ÍNDICE ANALÍTICO Y ONOMÁSTICO

A

Agencia Tributaria

Participación autonómica, 653.

AJA, E., 592.

ALBERTÍ ROVIRA, E., 707.

ALBIÑANA, C., 914.

Alta Inspección

En materia de educación, 813.

En materia de sanidad, 814.

Función de vigilancia, 812.

Instrumento de verificación y fiscalización, 815.

AMATO, 661.

ANSCHÜTZ, G., 823.

Asimetría

Competencias asimétricas, 846 a 849.

AUBERT, 766, 876.

B

BALAGUER CALLEJÓN, F., 707.

BAÑO LEÓN, J. M., 671.

BAUER, H., 1090.

BIGLINO CAMPOS, P., 592.

BIONDI, 661.

Blindaje estatutario de competencias

Definiciones del contenido de las competencias, 709 a 713.

Función constitucional de la legislación básica, 716 a 718.

Informe del *Consell Consultiu* de 2005, 714.

Interdicción de leyes interpretativas, 719.

Relaciones de submaterias, 707.

Vinculación del Estatuto a la jurisprudencia constitucional, 720 a 724.

BOCANEGRA, 1251.

BORRAJO INIESTA, I., 1055.

C

CARPIZO, 679.

CARRO, 1096.

CERRI, 1096.

CILLAN APALATEGUI, 629.

Cláusulas no atributivas de competencias

Constitución, 686, 687.

Jurisprudencia, 687.

Principios no atributivos de competencias, 696.

Cláusula residual

Alemania, 679.

Cláusulas no atributivas de competencias, 686, 687.

Condiciones para la aplicación, 680, 683.

EEUU, 678.

Jurisprudencia, 684.

Coacción federal

Aplicaciones de la C. de Weimar, 825 a 830.
 Artículo 37 LF Bonn, 816, 817, 820.
 Artículo 155 CE: condiciones para su utilización, 818, 832, 833.
 Cláusula constitucional durmiente, 819.
 Constituciones alemanas de 1871 y 1919, 821, 822.
 Contenido de las medidas, 830.
 Debate doctrinal en Alemania, 823, 824.
Dictatur kompetenz, 828.
 Ordenanza de Hindenburg de 1932, 826.
 Sentencia del *Staatsgerichtshof* de 1932, 827.
 Suspensión del régimen autonómico catalán en 1934, 831.

Comisión de Expertos de 1981

Comisiones mixtas, 896, 897.

Comisiones mixtas

Controles y carácter paccionado: acuerdos y normas de traspaso de servicios, 903 a 909.
 Crítica del Informe de 1981, 897.
 El sistema de Comisiones mixtas, 896.
 Libre disposición, 900.

Comisiones reguladoras de la Economía

Agencia Tributaria, 653.
 Alemania, 650.
 Designación de representantes, 648, 652.
 Duplicaciones, 651.
 Fundamentos, 645.
 Jurisprudencia, 646 a 651.
 Libre competencia, 647.
 Participación autonómica, 644 a 653.
 Previsiones estatutarias, 644.

Competencia de la competencia

Condicionamientos europeos, 700.
 Condicionamientos al poder de reforma, 699.
 Mutación constitucional, 701.
 Rigidez del Estatuto y cambio constitucional, 698.
 Significado, 697.

Competencias asimétricas

Aplicación territorial diversa, 847.
 Derechos históricos, 848, 849.
 Eficacia heterogénea de las leyes estatales, 846.
 Inaplicación territorial parcial de leyes básicas, 848.

Competencias compartidas

Competencias legislativas compartidas, 752 a 764.
 Concepto y tipología, 747, 748.
 El problema en Alemania, 755 a 764.
 Estatuto catalán, 749.
 Jurisprudencia, 751.

Competencias concurrentes

Concurrencia mínima o provisional, 767.
 Concurrencia plena, 768 a 770.
 Cultura, 770.
 Investigación científica, 771.
 Paralelas, 766.
 Tipos, 765.

Competencias de coacción, 816.

Cláusula constitucional durmiente, 819.
 Desarrollo alemán, 820 a 827.

Competencias de coordinación

Actos de coordinación, 864.
 Aplicaciones constitucionales, 858, 859.
 Coordinación preventiva, 865.

Significado y contenido de la competencia, 860 a 865.

Competencias de ejecución

Administración federal obligatoria o facultativa, 784 a 789.

Austria, 790.

Cláusula general: Alemania, 777.

Cláusula general implícita en la CE, 793 a 797.

Consecuencias organizativas, 775 a 783.

Definición en el Estatuto de Cataluña, 772.

Delegaciones de competencias ejecutivas, 791.

Órganos de supervisión, 792.

Reparto: modelos, 773 a 783.

Supervisión, 781.

Vigilancia federal, 783, 784.

Competencias de fomento y apoyo financiero

Regulación, 866.

Competencias de intervención, 834.

Falta de regulación en la CE, 836.

Competencias de sustitución, 838

Sustitución normativa, 842.

Sustitución por incumplimiento, 838.

Competencias exclusivas

«Competencias exclusivas en colaboración», 744 a 746.

Competencias exclusivas y monopolio, 743.

Conceptos, 738 a 740.

Exclusividad plena, 742.

Exclusividad y reservas de ley, 741.

Significaciones en la CE, 736.

Competencias genéricas y específicas

Preferencia de la específica, 880.

Competencias implícitas o inherentes

Artículo 308 del Tratado CE, 873, 874.

Canadá, 875.

Carácter implícito de la solidaridad y la lealtad, 878.

Constitucionalismo alemán, 876 a 878.

Jurisprudencia del TC, 879.

McCulloh v. Maryland, de 1819, 871, 872.

Competencias instrumentales o accesorias

Accesoriedad y *leges repetitae*, 885.

Completar una regulación o acción, 881.

Expropiación, 884.

Procedimiento administrativo, 883.

Procesales, 882.

Competencias legislativas compartidas, 752 a 762.

Bases y desarrollo, 752.

Expansión de la legislación básica, 753.

Competencias propias y delegadas

Administración local: origen y desarrollos, 798.

Artículo 150.2 CE, 799.

Diferencia con las competencias estatutarias, 800.

Régimen jurídico, 801 a 803.

Competencias subordinadas

A lo establecido en leyes ordinarias, 843.

Competencias subrogatorias

Consagración estatutaria, 844.

Creación jurisprudencial, 845.

Competencias de supervisión y vigilancia

- Ejecución por delegación, 807.
- Ejecución de leyes como competencia propia, 806.
- Fundamentos constitucionales, 811.
- Jurisprudencia, 810.
- Medios de vigilancia, 809.
- Supervisión específica: alta inspección, 812 a 815.
- Supervisión general, 805 a 811.

Competencias transversales u horizontales

- Medio ambiente, 853 a 856.
- Ordenación general de la economía, 852, 853.
- Regulación de la igualdad de los derechos: contenido y límites, 850, 851.
- Supraterritorialidad y coordinación, 857.

Comunidad Europea y Comunidades Autónomas

- Competencias autonómicas de relevancia exterior, 1159 a 1163.
- Ejecución del Derecho comunitario por las CCAA, 1183 a 1194.
- Participación de las CCAA en asuntos europeos, 1164 a 1142.
- Relaciones internacionales y Estados miembros, 1157, 1158.
- Transferencias de competencias a la CE, 1155, 1156.
- Ver *Ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas, Participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos.*

Condicionamientos a las competencias legislativas: precedencia a la legislación estatal

- Desarrollos sin leyes básicas previas, 888, 889.

- Evolución del problema en la jurisprudencia, 890 a 893.
- Italia y Austria, 887.

Conflictos de competencias

- Actos que generan el conflicto, 1222, 1223.
- Alteraciones del orden de competencias: tipología, 1209 a 1215.
- Conflictos negativos, 1219, 1220.
- Conflictos virtuales o hipotéticos, 1218.
- «Cuestiones de competencia legislativa», 1207.
- Diferencias de interpretación, 1217.
- Disposiciones, resoluciones y actos como causa del conflicto, 1221 a 1223.
- Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa: concurrencia o exclusividad, 1195 a 1204.
- Legitimación, 1224 a 1228.
- Procedimiento (conflictos positivos), 1224 a 1240.
- Procedimiento en los conflictos negativos, 1241 a 1244.
- Recursos de inconstitucionalidad y conflictos, 1205 a 1208.
- Requerimientos previos, 1229 a 1232.
- Sentencia: contenido y efectos, 1245 a 1251.
- Suspensión de la decisión, 1233 a 1236.
- Tramitación de los conflictos positivos, 1237 a 1240.
- Vindictio potestatis*, 1209 a 1212.
- Vulneración real del orden de competencias, 1216.

Consejo General del Poder Judicial

- Consejos de Justicia Autonómicos, 628.

Designación de miembros por las Comunidades Autónomas, 622 a 627.

Consejos Consultivos

Consejo de Estado: órgano del Estado o del Gobierno, 617.

Evolución de la jurisprudencia, 618 a 621.

Sustitución de las competencias del Consejo de Estado, 619.

Consejos de Justicia Autonómicos, 628.

«Contenido inherente», 689.

Convenios de colaboración

Coordinación: diferencias, 858 a 865.

D

Defensor del Pueblo

Artículo 54 CE, 607, 608.

Compatibilidad, 612.

Defensores autonómicos, 611.

LO de 1981: competencias generales, 609, 610.

Determinación legal de las competencias autonómicas

Cláusulas «sin perjuicio», 727, 728.

Delimitación o atribución, 730.

Delimitación indirecta, 731.

Remisiones constitucionales, 725.

Remisiones estatutarias, 726.

«Respetando lo dispuesto», 729.

DÍEZ MORENO, 629.

Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Alta inspección, 812 a 815.

Aplicación preferente de la Constitución, 654 a 656.

Asimétricas, 846 a 849.

Atribuciones estatutarias, 702 a 724.

Cláusulas residuales, 678 a 687.

Coacción, 816 a 833.

Compartidas, 747 a 751.

Competencia de la competencia, 697 a 701.

Competencias de coordinación, 858 a 865.

Competencias de ejecución, 772 a 797.

Concurrentes, 765 a 771.

Determinación legal de las competencias, 725 a 731.

Eficacia del reparto: condicionamientos, 886 a 893.

Exclusivas, 736 a 741.

Financiación, 910 a 967.

Fomento, 866 a 870.

Funciones, 664 a 677.

Genéricas y específicas, 880.

Implícitas, 871 a 879.

Instrumentales o accesorias, 881 a 885.

Interpretación de los conceptos, 688 a 696.

Intervención, 834 a 837.

Leges repetitae, 885.

Legislativas compartidas, 752 a 764.

Límites generales, 968 a 1154.

Listas constitucionales, 657 a 660.

Plenas y parciales, 742 a 746.

Propias y delegadas, 798 a 804.

Marco constitucional, 654 a 701.

Materias, 661 a 663.

Normas interpretativas, 732.

Subordinadas, 843.

Subrogatorias, 844, 845.

Supervisión o vigilancia, 805 a 815.

Sustitución, 838 a 842.

Transferencias de medios, 894 a 909.

Transversales u horizontales, 850 a 857.

DOUIN, 766.

DÜRIG, 1096, 1097.

E**Ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas**

- Artículo 93 CE, 1184.
- Artículo 149.1.13 CE: consecuencias, 1186.
- Cooperación Estado-CCAA, 1187.
- Estatutos: previsiones, 1185.
- Poderes estatales de sustitución, 1189 a 1194.
- Reparto interno de competencias: vinculación, 1183.
- Responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones comunitarias, 1188 a 1194.

Estatutos (atribución de competencias)

- Blindaje estatutario de competencias, 707 a 724.
- Remisión constitucional: límites, 702 a 706.

F**Federalismo**

- Federalismo administrativo, 789.

- FERNÁNDEZ, T. R., 1198.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., 707, 1198.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, A., 592.
- FERRET I JACAS, 708.

Financiación de la organización y servicios de las CCAA

- Acuerdos de financiación, 952 a 960.
- Agencia Tributaria, 965.
- Asignación de nivelación, 966.
- Autonomía financiera, 910.
- Autonomía de gasto, 924.
- Características del sistema, 960 a 967.
- Cesión del IRPF, 956, 957, 964.

- Cesión de tributos, 963.
- Coordinación y cooperación, 919, 920.
- «Coste efectivo de los servicios», 923.
- Especialidades forales, 921.
- Estabilidad presupuestaria, 959.
- Estatuto catalán, 922, 925 a 932.
- Evolución del sistema, 950, 951.
- Fondo de compensación y fondo complementario, 967.
- Fondo de Compensación Interterritorial, 918.
- LOFCA, 333 a 349.
- Mecanismos de nivelación, 916 a 920.
- Modelos estatutarios, 914, 915.
- Principio de lealtad institucional, 949.
- Principio de neutralidad, 945 a 948.
- Principio de solidaridad, 942 a 944.
- Principio de unidad de la política económica, 935 a 938.
- Principios de autonomía, generalidad y suficiencia financiera, 939 a 941.
- Recursos financieros de las CCAA, 912, 913.
- Regulación constitucional y estatutaria, 910 a 932.
- «Suficiencia estática y suficiencia dinámica», 961, 962.

Fomento

- Concepto, 870.
- Poder de gasto, 867 a 869.
- Regulación estatutaria, 866.

G

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1198.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 592.
- GARCÍA MANZANO, 671.
- GARCÍA MORILLO, J., 956.
- GARCÍA ROCA, J., 1200.
- GARRORENA MORALES, A., 592.
- GIACOMETTI, 767, 791.
- GIZZI, 661.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., 592.

H

HAMILTON, 871.

I**Igualdad de derechos y obligaciones de los españoles**

Artículo 149.1.1.^ª: significación, 1108 a 1111.

Autonomía y diversidad, 1096 a 1101.

Catálogos autonómicos de derechos, 1102 a 1107.

Condiciones básicas de la igualdad: competencia estatal, 1102 a 1111.

Diferenciaciones no justificadas e irrazonables, 1099, 1100.

Igualdad y autonomía, 1094 a 1101.

Integración institucional

Agencias y órganos reguladores de la Economía, 644 a 653.

Consejo de Estado y Consejos Consultivos, 617 a 621.

Constitución: deficiencias, 577, 578.

Defensores del Pueblo, 607 a 612.

Designación de miembros en el TC y el CGPJ, 622 a 629.

Estatutos: previsiones, 579.

Integración en órganos constitucionales, 605, 606.

Participación en la Administración de Justicia, 629 a 643.

Postulados, 580, 581.

Senado, 582 a 604.

Tribunales de Cuentas, 613 a 616.

Interés general

Control de las declaraciones de interés general, 984, 985.

Criterio de atribución de competencias, 981.

Delimitación, 977 a 979.

Emergencia y urgencia, 982.

Interés general y competencias estatales, 974 a 978.

Intereses predominantes, 973.

Interés general y regulación de sectores, 983 a 986.

«Niveles de interés general», 980.

Suprarregionalidad e interés general, 975.

Interpretación de los conceptos

«Contenido inherente», 689.

Dislocación de títulos, 691.

Igualdad en el ejercicio de los derechos, 694.

«Materias horizontales», 692.

«Ordenación general» de la Economía, 693.

Ordenación territorial y competencias territoriales, 695.

Preferencia de títulos específicos, 690.

Principios no atributivos de competencias, 696.

Utilización de nociones constitucionales, 688.

Intervención estatal en las Comunidades Autónomas

Artículo 104 CE, 836, 837.

Bundesintervention, 834.

Protección del orden, 835.

J

JIMÉNEZ ASENSIO, R., 707.

JEFFERSON, 871.

K

KELSEN, 782, 824.

L**Lealtad institucional**

Constitución imperial alemana, 1087, 1088.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, 1089 a 1091.

Lealtad federal, 1085, 1086.

Principio implícito en el sistema autonómico, 1092.

Reconocimiento legislativo, 1093.

L'ECUYER, 657.

Legislación básica

Asimetría, 672.

Concepto, 668.

Noción material y formal, 675, 676.

Vinculación del legislador estatal, 671.

Libertad de circulación de las personas y de los bienes

Afectación, obstaculización y discriminación, 1047.

Artículo 139.2 CE, 1041 a 1045.

Barreras, 1046.

«Cláusula de comercio» en EEUU, 1050 a 1059.

Cooley de 1842, 1055.

Eliminación de barreras aduaneras, 1066.

Exacciones de efecto equivalente, 1067 a 1071.

Excepciones a la prohibición de medidas de efecto equivalente, 1080.

«Integración negativa», 1065.

Libre circulación de mercancías, 1061 a 1080.

Libre circulación y unidad, 1045.

Límite a las competencias económicas, 1038 a 1040.

McCulloch v. Maryland, de 1819, 1058.

Medidas de efecto equivalente, 1072 a 1080.

Proporcionalidad, 1048.

Regulaciones discriminatorias y regulaciones obstaculizadoras, 1058.

Restricciones cuantitativas, 1072.

Sentencia *Cassis de Dijon*, de 1979, 1077.

Sentencia *Dassonville*, de 1974, 1073.

Sentencia *Kerk*, de 1993, 1078.

Listas constitucionales de competencias

Alemania, 658, 659.

Propuestas en la elaboración de la Constitución, 655.

Transitoriedad de la regulación en la CE, 660.

M**Materias**

Bases y competencias ejecutivas, 673.

Bases y legislación básica: concepto, 668 a 676.

«Compleja tipología», 663.

Concepto, 661, 662.

Concepto de legislación, 665, 666.

Contenido de las bases, 670.

Ejecución: concepto, 677.

Funciones de cada competencia, 664.

Legislación básica asimétrica, 672.

Legislativa, 664 a 667.

Noción material y formal de bases, 675, 676.

Vinculación del legislador estatal, 671.

MARSHALL, juez, 872, 1050, 1053.

MAZZIOTTI, 661.

Mercado único

Ver *Unidad económica*

MERKL, 782.
 MILIAN I MASSANA, A., 629.
 MORAWITZ, R., 1168.
 MORTATI, 1219.
 MUSGRAVE, 911.

N

Normas interpretativas

Interpretación por los RRDD de transferencias, 735.
 Interpretaciones concretas, 734.
 Interpretaciones generales, 733.
 STC 76/1983, 732.

O

ORTEGA ÁLVAREZ, L., 707.

P

Participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos

Acceso al TJ, 1182.
 Alemania, 1164 a 1173.
 Austria, 1176.
 Bélgica, 1175.
 Consejería de Asuntos Económicos en la RP de España, 1178.
 Estatutos de Autonomía: previsiones, 1180.
 Italia, 1174.
 Oficinas autonómicas, 1179.
 Participación en instituciones comunitarias, 1181.
 Ver **Comunidad Europea y Comunidades Autónomas, Ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónoma.**

PÉREZ LLORCA, J. P., 820.
 PÉREZ ROYO, J., 956.
 PÉREZ TREMPES, P., 956.

Poder de gasto, 502, 507.
 Jurisprudencia, 868.
 Título competencial, 867.
 Vinculación del poder de gasto a la competencia, 869.

Poder Judicial

Acomodación al sistema autonómico, 638, 639.
 «Cláusulas subrogatorias», 634 a 637.
 Estatutos: participación de las Comunidades Autónomas, 632, 633.
 Participación de las Comunidades Autónomas: antecedentes, 629.
 Planta, 639 a 643.
 Previsiones en la CE, 630, 631.
 Tribunal Supremo: ajustes de las competencias, 643.
 Tribunales Superiores de Justicia, 640 a 642.
 Unidad, 629 a 643.

Principio de unidad

«Indisoluble unidad»: artículo 2 CE, 968.
 Ordenamientos autónomos y ordenamientos soberanos, 969 a 971.
 Unidad y competencias de los poderes públicos, 971.
 Unidad de las instituciones jurídicas, 987 a 1004.
 Unidad del orden económico, 1005 a 1080.
 Ver **Unidad económica, Unidad de las instituciones jurídicas.**

PUNSET, A., 592.

Q

QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA, 707, 1055.

R

ROMANO, 969.
RUBIO LLORENTE, F., 1198.

S

SALVADOR SANCHO, A., 1129.

Senado

Atribuciones, 585.
Cámara de composición, 587.
Composición, 584.
Designación gubernamental, 594.
Grupos territoriales, 586.
Inelegibilidad e incompatibilidad, 589.
Informe del Consejo de Estado de 2006, 600 a 604.
Propuestas de reforma, 593 a 604.
Reforma de las competencias, 595 a 597.
Regulación constitucional: crítica, 582, 583.
Regulaciones autonómicas, 588.
Senadores autonómicos, 590 a 592.
Senadores de Comunidades Históricas, 598.

Solidaridad

Artículos 10, 138, 156 y 158 CE, 1081.
Contenido, 1083, 1084.
Fundamento y límite de las competencias, 1082.

SMEND, R., 878, 1087, 1088.

STERN, 780, 1091.

STRAYER, 1083.

Sustitución de las Comunidades Autónomas por el Estado

Ejecución del Derecho comunitario, 840, 1189 a 1194.
Ejemplos comparados, 841.

Incumplimiento, 838.
Sustitución normativa, 842.

T

TAJADURA TEJADA, J., 708.

Territorio

Aeropuertos, 1141.
Aguas y obras hidráulicas, 1137 a 1139.
Carreteras, 1143.
Competencias con incidencia territorial: concurrencia, 1145 a 1154.
Competencias sobre utilización del suelo, 1145 a 1154.
Delimitación del territorio autonómico, 1112 a 1125.
Dominio público y competencias, 1117 a 1119.
Efectos extraterritoriales de las decisiones autonómicas, 1123 a 1129.
Espacio aéreo y radioeléctrico, 1120.
Espacios naturales supracomunitarios, 1130 a 1135.
Ferrocarriles, 1144.
Límites provinciales, 1115, 1116.
Modulación de las competencias y prevalencia, 1150 a 1154.
Ordenación del territorio, 1147 a 1154.
Parques naturales, 1131 a 1135.
Planeamiento urbanístico, 1146.
Puntos de conexión, 1126, 1127.
Subsuelo, 1021, 1022.
Transportes terrestres y marítimos, 1140, 1142.

Transferencias de medios materiales, personales y financieros

Carácter interpretativo de los RRDD, 910.
Comisiones mixtas de transferencias, 896, 897, 900.
Comisiones sectoriales, 898, 899.

Condicionamientos al ejercicio de competencias, 906, 907.
 Contenido de los acuerdos de transferencias, 903.
 Control de los acuerdos, 901.
 Eficacia de los RRDD de transferencias, 904, 905.
 Experiencia de la II República, 894.
 Jurisprudencia y práctica constitucional, 908.
 Normas paccionadas, 902.
 Remisión a los Estatutos, 895.

Tribunal Constitucional

Designación de miembros por las Comunidades Autónomas, 622 a 626.

Tribunales de Cuentas autonómicos

Competencias del Tribunal de Cuentas estatal, 613.
 Coordinación, 616.
 Delegaciones del Tribunal estatal, 615.
 Organización y competencias de los autonómicos, 614.

Tribunal de Garantías Constitucionales, 623, 831.

TRIEPPEL, 784, 723.

U

Unidad económica

Artículos 40.1, 131 y 138 CE, 1032.
 Atribuciones estatales para asegurar la unidad económica, 1008 a 1028.
 Bases de la economía, 1008.
 Comercio interestatal, 1033.
 Competencia estatal horizontal o transversal, 1010.
 Control de la competencia, 1014, 1015.
 Coordinación económica, 1018 a 1025.

Entidades de normalización, 1016, 1017.
 Integración autonómica en comisiones independientes, 1013.
 Libertad de circulación de las personas y los bienes, 1038 a 1080.
 Política económica general, 1007.
 Planificación, 1026 a 1028.
 Principio de unidad de mercado, 1005 a 1007.
 Regulaciones económicas sectoriales (atribuciones del Estado), 1029 a 1035, 1037.
 Sistema monetario y crédito, 1034, 1035.
 Ver **Libertad de circulación de las personas y de los bienes.**

Unidad de las instituciones jurídicas

Contratos y concesiones, 1003.
 Derecho Civil, 1004.
 Especialidades autonómicas (procesales), 993.
 Expropiación forzosa, 1002.
 Legislación laboral, 994.
 Legislación mercantil, 987.
 Legislación penal, 990.
 Legislación penitenciaria, 991.
 Legislación procesal, 992.
 Procedimiento administrativo, 997 a 1001.
 Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, 997 a 1001.
 Regulaciones económicas, 989.
 Relaciones *inter privatos*, 988.
 Responsabilidad administrativa, 1003.

Unidad de mercado

Ver **Unidad económica.**

V

VIRGALA FORURIA, 833.
 VIVER I PI-SUNYER, C., 708.
 VOLPE, 975, 1205.

Santiago Muñoz Machado, uno de los más reputados juristas españoles, lleva a cabo una nueva presentación de la obra que constituye todo un clásico en la bibliografía de nuestro derecho administrativo y constitucional desde hace quince años.

En los nuevos tomos que integran la obra el autor, además de algunos cambios en la disposición de los materiales, ha llevado a cabo una corrección minuciosa de los textos y ha tenido en consideración, en la versión final, todas las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales relevantes sobre los asuntos objeto de estudio que se han manifestado en el último lustro.

El autor ha acometido esta gran labor desde la perspectiva de que, en nuestro país, los principios tradicionales que han marcado el derecho público han sido progresivamente desplazados por otros principios, reglas de comportamiento e instrumentos: descentralización, fragmentación de la ley y del ordenamiento jurídico, europeización y globalización, mercado libre junto con regulación económica, aparición de una nueva gama de derechos de los ciudadanos y consolidación de un cambio radical en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

