

# EN TORNO A LA CONFIGURACION JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL DE LA LLAMADA ALTA INSPECCION \*

Por JOSE LUIS CASCAJO CASTRO

## SUMARIO

I. Introducción.—II. Acotaciones al planteamiento de un conflicto de competencia.—III. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.—IV. La doctrina.

## I. INTRODUCCION

Resulta ocioso afirmar que la doctrina del Derecho constitucional debe encontrar un inexcusable punto de referencia en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Experiencias jurídicas foráneas han demostrado lo que representa un correcto *ars annotandi* de las decisiones de los máximos órganos de justicia constitucional.

Por otro lado, es evidente, dentro de una relación de recíproca colaboración, que con frecuencia la jurisprudencia gana en racionalidad (1) al ayudarse de la doctrina y ésta en operatividad y consistencia cuando se ciñe al caso concreto. Y traigo a colación este lugar común a propósito de un aspecto puntual del sistema autonómico —la competencia estatal de la Alta Inspección sobre las Comunidades Autónomas—, donde precisamente

---

\* El objeto de este trabajo fue expuesto en una conferencia pronunciada el 5 de diciembre de 1984 en unas jornadas sobre «Jurisdicción Constitucional y Estado de las Autonomías» organizadas por el Instituto Vasco de Estudios de la Administración Pública y la Facultad de Derecho de San Sebastián.

(1) Cfr. E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1984, pág. 196.

esta relación entre jurisprudencia y doctrina parece haber tenido particular relevancia.

Como autor del trabajo que, de forma prácticamente literal, sirvió de base al escrito de presentación del conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno vasco, sobre «funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria», sólo pretendo ahora reconstruir las fases de un diálogo que ha dado lugar ya a notables decisiones judiciales (sentencias 6/1982, de 22 de febrero; 32/1983, de 28 de abril; 42/1983, de 20 de mayo; 76/1983, de 5 de agosto) y también a estimables aportaciones doctrinales (2).

## II. ACOTACIONES AL PLANTEAMIENTO DE UN CONFLICTO DE COMPETENCIA

1. Del artículo 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se desprende que la fundamentación jurídica de cualquier pretensión en un conflicto positivo de competencia implica lógicamente al menos dos operaciones sucesivas. Una primera que supone establecer la delimitación competencial que sobre una determinada materia ordena la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes correspondientes. Y otra la de demostrar que la disposición, resolución o actos impugnados afecta al propio ámbito de la parte recurrente.

Ambas operaciones, además, deben presuponer en mi opinión un entendimiento del ámbito competencial al que se refiere el citado artículo 63.1 como la esfera de acción constitucionalmente garantizada de los entes jurídico-públicos en conflicto. Esfera de acción que, lógicamente, debe ser delimitada atendiendo no sólo al criterio de pertenencia o titularidad de la competencia controvertida, sino también en base al modo de ejercicio de dicha competencia.

Como ha ocurrido en otros ordenamientos (3), la propia jurisprudencia

---

(2) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983; L. PAREJO ALFONSO, *Estado Social y Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1983, y S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984.

(3) También el Tribunal Constitucional italiano inició tempranamente una jurisprudencia bastante uniforme y de particular relevancia en el campo de las competencias concurrentes, donde el concepto de invasión de competencias viene entendido no ya como una *vindictio potestatis*, sino como una afectación ilegítima de la propia esfera constitucionalmente garantizada del recurrente. Cfr. F. DIMORA, «Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale», en *Giur-*

del Tribunal Constitucional desempeña un papel determinante en la configuración del ámbito y contenido de este tipo de procesos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que lleva generalmente a una dilatación de su propio objeto (4).

2. En el caso concreto que nos ocupa, el objeto del conflicto versaba sobre un Real Decreto (480/1981, de 6 de marzo) que regulaba el alcance, funciones y actividades de la Alta Inspección como instrumento de control del Estado en materia de enseñanza no universitaria.

Lo que realmente se pretendía verificar, en vía judicial, era precisamente el alcance de este instrumento de control en relación con una materia como la enseñanza cuya competencia se atribuía, estatutariamente, a la Comunidad Autónoma del País Vasco en toda su extensión. Aunque ciertamente este flamante y generoso título competencial venía acompañado de algunas reservas.

Dado que la disposición que motivaba el conflicto parecía establecer una potestad de control estatal sobre la actividad de dos Comunidades Autónomas, se hacía preciso fijar, en nuestra opinión, a modo de parámetro de constitucionalidad, el sistema estatal de controles sobre las Comunidades Autónomas. Al menos desde una perspectiva doctrinal este sistema debía considerarse como un momento organizativo esencial de la forma de Estado (Kelsen), dado que además la competencia estatal de control no es sólo una competencia como las demás, sino su suplemento esencial (Triepel).

De poco serviría asumir estatutariamente un rico elenco de materias si después el Gobierno central de turno, a golpe de decreto, venía a alterar mediante el desarrollo de las funciones estatales de control la distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecida.

Sin embargo, el problema era que tratar de fijar el sistema estatal de controles, como parámetro constitucional, implicaba dar por supuesto lo que sin duda era una cuestión. Efectivamente, era dudoso que el listado de controles que dispersamente se puede extraer de la Constitución formara

---

*risprudenza Costituzionale*, 1975, pág. 613. La sentencia núm. 178, de 19 de diciembre de 1975, de este Tribunal ha establecido precisamente que la invasión de competencias no debe consistir necesariamente en el ejercicio abusivo de una competencia propia del otro ente, sino que puede derivarse también del ejercicio de una competencia propia, realizada de tal modo que obstaculice el ejercicio de las funciones del recurrente.

(4) Sobre este particular me he pronunciado en una comunicación, «El conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas como banco de pruebas de los poderes ejecutivos autonómicos» (en prensa), presentada en unas recientes Jornadas de Derecho constitucional, celebradas en Barcelona en los primeros días de diciembre de 1984.

un sistema y mucho menos un sistema de carácter cerrado y excluyente. Cabían, naturalmente, otros tipos de control establecidos en los Estatutos de Autonomía y en las Leyes Orgánicas, como el caso específico de la Alta Inspección. Pero ello no podía implicar lógicamente que cualquier tipo de control fuese compatible con el principio constitucional de la autonomía. Por de pronto sabíamos ya desde la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, que eran inconstitucionales los controles genéricos e indeterminados que implicasen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado.

Por otra parte, era bien evidente la decisión del constituyente expresada en el artículo 153 de la Constitución al regular el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas, optando por un tipo de control esencialmente jurisdiccional y neutral. Este es uno de los preceptos que, de forma inequívoca y prácticamente invariable, se mantiene a lo largo de las distintas fases del proceso constituyente, desde el anteproyecto hasta el dictamen de la comisión mixta Congreso-Senado. Como en otros puntos de la propia Constitución, las enmiendas a este artículo fueron de poca entidad, de nulo valor desde el punto de vista doctrinal y en todo caso ninguna cuestionó el fondo del precepto (5). Quizá el recelo que lógicamente producía la pasada experiencia en materia de controles políticos sobre los entes territoriales menores o quizá un entendimiento equivocado del control como técnica limitadora de la autonomía influyeron en este resultado. En todo caso, queda clara la apuesta constitucional por una intervención jurisdiccional del Estado respecto a la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas más que por un auténtico sistema de control, entendido en sentido técnico como típica forma de actuación administrativa (6).

Incluso la impugnación, con efectos suspensivos, que el Gobierno puede hacer de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de

---

(5) Cfr. *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, vol. II, Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 1680, donde en la intervención del señor CARRO MARTÍNEZ se dice que siempre se trata de controles jurisdiccionales. También la intervención de L. MARTÍN-RETORTILLO en el debate en la Comisión de Constitución del Senado (*op. cit.*, volumen IV, pág. 4089): «Precepto receloso..., pero que tiene una coherencia y una lógica que no es preciso encomiar...»

(6) Cfr. *mi voz, «Control del Estado sobre las Comunidades Autónomas»*, en el *Diccionario del Sistema Político Español*, dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984, pág. 143. Cfr. también L. TOLIVAR ALAS, «La Administración de control», en la obra colectiva *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, IEF, volumen IV, Madrid, 1984, pág. 3059, donde con acierto pone de relieve el carácter eventual y disperso de la organización del control sobre las Comunidades Autónomas.

las Comunidades Autónomas (art. 161.2 de la Constitución) termina en un control jurisdiccional (7). Esta técnica que en principio parecía romper con la tónica general y quizá eco ambiguo —como ya he apuntado en otra ocasión— de *alternativos controles políticos que no cristalizaron* se reconduce, en definitiva, a una decisión judicial.

Se puede afirmar entonces que cuando la Constitución se pronuncia de modo parco y disperso sobre la competencia estatal de control, entendida como suplemento esencial de sus competencias legislativas y ejecutivas, está decididamente orientada, como dice Vandelli, hacia una *jurisdiccionalización* del control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, excepción hecha para la actividad delegada (8). «Se trataba de restringir al máximo los controles actuando la unidad del ordenamiento por las vías de la legislación previa y de la intervención jurisdiccional posterior» (9). Este pronunciamiento constitucional en materia de controles era precisamente lo que nosotros pretendíamos resaltar. A nuestro juicio, este punto significaba un capítulo de cierre en el sistema constitucional de distribución de competencias que lógicamente debía operar como parámetro sobre los sucesivos tipos de controles de rango estatutario o legal que fueran creándose. En consecuencia, no podía desnaturalizarse la opción constituyente por una clase de control, básicamente neutral y jurisdiccional, ni tampoco convertir en normales y ordinarios los controles deducibles de una lectura del artículo 155 de la Constitución que no consigue, a nuestro juicio, despojarle de su carácter singular y excepcional.

Se puede entender que la puesta en práctica del defectuoso mecanismo distribuidor de competencias —cargado de excesos semánticos y de toscas cláusulas articuladoras (sin perjuicio de)— obligara a los poderes públicos estatales a improvisar nuevas técnicas de relación entre las Administraciones públicas. Pero ello no podía hacerse desde una perspectiva que fomentaba el gusto por los contenidos de la continuidad administrativa del Estado, de la unidad administrativa que, como dice Berti (10), no es una consecuencia necesaria de la soberanía del ordenamiento estatal.

En el caso concreto que comentamos no se pretendía discutir las impor-

---

(7) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *REDC*, núm. 1, pág. 61.

(8) Cfr. L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, pág. 318.

(9) Cfr. L. TOLIVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1981, pág. 160.

(10) Cfr. su trabajo en el vol. col. *La Corte Costituzionale fra norma giuridica e realtà sociale*, Il Mulino, Bolonia, 1978, págs. 171 y sigs.

tantes competencias estatales, sustancialmente normativas e incluso algunas ejecutivas, en materia de enseñanza (ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las demás condiciones para obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE [Constitución Española] que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el desarrollo de los deberes constitucionales).

Lo que se cuestionaba era que la competencia de Alta Inspección del Estado en cuanto competencia suplementaria de las anteriores se ejerciera de modo que, imponiendo a la postre entre las posibles ejecuciones de la legislación estatal, la propiciada por la Administración central, terminara por traducirse en un control directo de oportunidad.

A la vista de las actividades propias de la Alta Inspección (11) y de las inercias a favor de relaciones administrativas de tutela y jerarquía, cabía temer por el respeto de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza. Por otro lado, el trasfondo del Decreto impugnado parecía querer atribuir sólo a la Administración central la tutela del interés público general en materia de educación. Además, esta presunta incorrecta atribución se veía agravada por la nula participación de las Comunidades Autónomas en la definición de este interés público general, es decir, en la formación de la legislación estatal.

Desde este conjunto de ideas, hasta aquí expuesto, se propiciaba un entendimiento de la Alta Inspección con un carácter más coordinativo que opositivo, como una inspección que debía versar no sobre los actos, sino sobre las actividades globalmente consideradas, y que —al margen del binomio autoridad-sujeción que comporta toda inspección— se refiere a relaciones de equiordenación. Aspecto éste que engarza con la sentida aspiración doctrinal de objetivar la función de control, entendida no como desarrollo de una relación intersubjetiva, sino como juicio objetivo sobre la actividad administrativa regional, jurisdiccionalizando el procedimiento o acción de control (12).

---

(11) Cfr. artículo 3.º del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria (BOE de 21 de marzo de 1981).

(12) Cfr. actas de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales del Senado de la República Italiana, sesión del 21 de febrero de 1974, intervención del profesor BENVENUTI, sobre la interesante reforma francesa en esta materia; véase de modo general *Les Temps Modernes*, febrero 1985.

### III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Para valorar con precisión el alcance de la intervención del TC (Tribunal Constitucional) en este contencioso, quizá sea preciso tener en cuenta previamente el marco normativo que la condiciona. De un lado, está la deficiente definición del sistema distributivo de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, deficiencia que lógicamente se hace más patente en el momento dinámico del ejercicio de dichas competencias; leyes estatales que en su formulación resultan respetuosas con la delimitación competencial establecida, acaso pueden resultar lesivas en su ejecución. De otro lado, a los pocos pronunciamientos constitucionales sobre mecanismos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se ha sumado el debido desarrollo legislativo del título VIII de la Constitución. No sé si esta carencia significa una «ilícita fuga del legislador de sus responsabilidades políticas», pero en todo caso ha incidido en la potenciación del papel desempeñado por el TC en cuanto factor determinante en la concreción de la distribución de competencias. Caso por caso, norma a norma, se tiene que ir especificando con el consiguiente casuismo, los diferentes ámbitos competenciales. Y cuando no ha sido así, como en el supuesto de la Ley Orgánica Armonizadora del Proceso Autonómico, la intervención del legislador, a juicio del TC, se extralimitó en algunos aspectos.

2. En el tema de la Alta Inspección ha vertido ya el TC notables pronunciamientos, de los que resulta sin duda una configuración más precisa de este instrumento de articulación del Estado de las Autonomías.

En la sentencia 6/1982, de 22 de febrero, adopta una primera postura al respecto, resolviendo precisamente dos conflictos de competencia acumulados en relación con el ya citado Real Decreto 480/1981, sobre «funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria».

La sentencia contribuye a delimitar puntualmente la difícil materia de la enseñanza en los ámbitos competenciales que se le piden. A la vez ayuda sin duda a perfilar el contenido concreto de un instrumento de supervisión como es la Alta Inspección. Aunque, en nuestra opinión, también el fallo de la misma permite sobrentender ciertas perplejidades. Porque ciertamente no deja de ser significativo que el propio ponente emita un voto particular o que el *dictum* de la sentencia sea de carácter interpretativo en el punto quinto del fallo.

El propio Tribunal manifiesta que no parece tener sentido la definición

conceptual de lo que sea una «alta inspección» y que no es reducible a esquemas genéricos (fto. jco. 3.º). Además, «no puede compartir la opinión de que sea necesario —ni, quizá, posible— un desarrollo legal futuro que establezca un contenido general de la Alta Inspección en las relaciones Estado-Comunidades» (fto. jco. 7.º).

Efectivamente, del Alto Tribunal no se debía esperar ni una definición conceptual ni una doctrina acabada y completa, expresada *obiter dictum*, que marcara las pautas esenciales para un desarrollo legal futuro del sistema constitucional de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Le cumple sólo declarar fundadamente la titularidad de la competencia controvertida.

Ahora bien, una cuestión es que no le corresponda al TC cumplir determinada función y otra distinta que no pudiera corresponderle a otro órgano, de quien dependerá en consecuencia el juicio sobre su oportunidad y posibilidad. En este caso, el legislador se ha limitado a establecer el citado mecanismo aplicado a unas materias concretas para luego desarrollarlo reglamentariamente. Al TC le corresponde después, planteado el conflicto, declarar su encaje constitucional. Pero es indudable que también hubiera sido posible e incluso deseable un mayor interés del legislador para regular, con alcance más general, los contenidos y procedimientos de esta función estatal de Alta Inspección. De hecho, instrumentos análogos a éste han sido incluso constitucionalizados en otros ordenamientos (arts. 84.3, 4 y 5, y 85.4 de la Ley Fundamental de Bonn). El problema en cualquier caso no reside en su mayor o menor alcance material, cuestión en suma de política legislativa, sino en su encuadramiento dentro de las formas de control permitidas por el bloque de constitucionalidad aplicable a este supuesto.

Ahora bien, a pesar de las observaciones que se puedan hacer a la sentencia, lo cierto es que suministra elementos que facilitan notablemente la lectura constitucional de este instrumento de la Alta Inspección.

En primer lugar, se determina su *carácter jurídico* «no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatutales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación» (fto. jco. 3.º). Este carácter vuelve a ser reiterado por la misma sentencia cuando entiende la Alta Inspección como fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos y lo que es inherente a dicha fiscalización (fto. jco. 8.º).

En segundo lugar, conviene apuntar cómo el TC se hace eco de la duda interpretativa que plantea el artículo 5, apartado 4.º, del decreto recurrido al posibilitar que detectada la infracción, requerido el órgano competente

para que adopte las medidas de corrección y resultando éstas insuficientes, el Ministerio de Educación y Ciencia pueda poner en ejecución por sí mismo lo prevenido en la legislación estatal. Dicho precepto parece habilitar un determinado modo de terminar un posible desajuste entre la facultad estatal de asegurar la vinculación a sus normas legales y la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutarlas con autonomía de gestión. Con piqueta interpretativa más hábil que convincente, la sentencia trata de quitar contenido a lo que pudiera parecer que da lugar a un nuevo tipo de control autónomo y directo sobre la Comunidades Autónomas, diciendo que la Alta Inspección sólo consiste en la «facultad de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes» (fto. jco. 9.º). Se limita así el alcance y extensión de este instrumento de supervisión a la fase informativa de la operación de control, remitiendo la correctiva al órgano competente que le corresponda. Efectivamente, la duda de constitucionalidad se desvanece en la medida que el citado mecanismo se ciñe a la información y comprobación de las anomalías que puedan surgir en la ejecución autonómica de las leyes estatales más que al modo o procedimiento de corregirlas.

Partiendo de este primer pronunciamiento, la sentencia 32/1983, de 28 de abril, continúa y complementa su misma línea configuradora. El TC entiende que se trata de una «competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control» (fto. jco. 2.º).

Añade, además, esta sentencia otras precisiones interpretativas al respecto. El Real Decreto recurrido en su artículo 1.º establece que la Administración del Estado ejerce entre otras las funciones de Alta Inspección de los servicios sanitarios de las Comunidades Autónomas, Corporaciones o Entidades. Esta referencia a la Alta Inspección, dice el TC, «debe interpretarse en el sentido de que ésta podrá versar sobre los servicios sanitarios de las Comunidades o sobre los de las Corporaciones o Entidades, pero no directamente sobre éstas, como podría entenderse por la defectuosa redacción del inciso final de este artículo» (fto. jco. 3.º).

Con más densidad argumental y congruencia respecto al conjunto de

razones a las que hacíamos referencia antes, el TC establece expresamente que las funciones de la Alta Inspección «en modo alguno suponen un control, tutela o superioridad jerárquica o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la Comunidad, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación» (fto. jco. 3.º).

Se ciñe, pues, la función cuestionada a la emisión de informe o actas de conformidad o de integración de la legislación del Estado. Y cuando se plantea la duda acerca de quiénes han de imponer la sanción correspondiente en caso de que proceda, se interpreta que habrán de ser, en todo caso, los órganos competentes de la Comunidad y no las autoridades del Estado (fto. jco. 3.º).

Evidentemente, la complejidad y el casuismo de la materia del conflicto favorecen el carácter interpretativo de gran parte de las decisiones contenidas en el fallo de la sentencia. Pero su pulso argumental es firme, riguroso y su notable esfuerzo redundaba en una mejor configuración del mecanismo articulador estudiado.

También la sentencia 42/1983, de 20 de mayo, remitiéndose a las dos anteriores, continúa profundizando en la delimitación del título competencial de la Alta Inspección. Esta —dice el TC— «constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a 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 sustituirlos convirtiendo a dicha alta inspección en un mecanismo de control» (fto. jco. 3.º).

Me parece también especialmente significativo, por cuanto sintoniza con el orden de nuestras dudas interpretativas antes expuestas, la alusión expresa que hace esta misma sentencia al artículo 153 de la CE en cuanto fundamentación constitucional de las actuaciones que, con posterioridad al requerimiento a que diera lugar la Alta Inspección, se pretendan llevar a cabo «dentro de las permitidas constitucionalmente, que no se circunscriben a las previstas en el artículo 155» (fto. jco. 5.º).

Finalmente, lo que en la letra de los decretos podía interpretarse como un nuevo y desconcertante tipo de control, una vez cribado por la jurisprudencia del TC, se convertía en un mecanismo de palanca que, eventualmente, instaba la actuación del sistema constitucional de controles establecido sobre las Comunidades Autónomas.

Se confirma esta dirección jurisprudencial en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, dándole incluso más alcance, por cuanto resuelve un recurso

previo de inconstitucionalidad sobre el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). El Tribunal reitera la doctrina ya conocida según la cual, reconociendo la potestad estatal de velar por la ejecución autonómica de la legislación del Estado, «es preciso tener presente que la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos» (fto. jco. 12.º). Además establece que el poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes, facultad que no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el artículo 155.1 de la CE y a los solos efectos de éste.

#### IV. LA DOCTRINA

Este punto capital del sistema autonómico que estamos analizando ha encontrado también notables interlocutores en la doctrina, específicamente en un sector de la doctrina administrativista encabezado por E. García de Enterría, que, como se sabe, fue presidente de la Comisión de Expertos sobre Autonomías que elaboró el informe de 1981.

A propósito de la aportación más rica y acabada de este sector (13), escribe A. Nieto que «la jurisprudencia del Tribunal Constitucional abre cada día útiles senderos de una forma tan correcta como decidida, y los autores, bien pertrechados con munición de Derecho extranjero, colaboran con notable éxito en esta tarea de exploración del terreno» (14).

Nos vamos a limitar a comentar sólo algunos puntos de este importante empeño teórico que ayuda, sin duda de forma notoria, a configurar constitucionalmente el poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas.

Parece ser que superadas ya las interpretaciones más tempranas del texto constitucional no es discutible la existencia del citado poder de supervisión. Y que, como escribe García de Enterría, «el problema institucional no está, pues, tanto en justificar dicho poder de supervisión cuanto en fijar sus límites, de modo que respete sustancialmente el carácter autonómico de la ejecución y sus valores propios, que ha sido la opción constitucional» (15). Ca-

(13) El trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, citado en la nota 2.

(14) REDA, núm. 36, pág. 154.

(15) *Op. cit.*, pág. 103. «El problema verdaderamente sustancial nos parece ser no el de la posible existencia del poder estatal de supervisión, poder que, al menos

bría, sin embargo, sin negar la vinculación de las Comunidades Autónomas a la legislación estatal, poner en duda «el hecho de que esa vinculación pueda ser fiscalizada en el plano político por el Estado, estando, como lo está por virtud del artículo 153, apartado c), de la Constitución, atribuida esa fiscalización a la jurisdicción contencioso-administrativa» (16). Este argumento ignora otros preceptos constitucionales (1.1; 9.2), dice García de Enterría para demostrar la radical insuficiencia de un control de la actividad ejecutiva autónoma confiada a los solos Tribunales contencioso-administrativos. Esta refutación del argumento nos recuerda, sin embargo, lo que ya se ha dicho en otros comentarios: que puede conducir a la ilusión de que «todo está en la Constitución», delata la obsesión por los «títulos constitucionales directos» y significa en suma una variante del «exceso de carga» de la Constitución (17).

Parece forzarse la interpretación del texto constitucional cuando, para probar la radical insuficiencia de un control judicial de la actividad ejecutiva autonómica, establecido concreta e inequívocamente en el artículo 153.c) de la CE, se acude a elementos normativos tan genéricos como los principios constitucionales del Estado Social de Derecho (art. 1.1) o de la igualdad material o de hecho del artículo 9.2 de CE. Por otra parte, no parece homologable ni contrarrestable un precepto como el citado artículo 153.c), que participa del concepto de constitución entendido como garantía y estabilidad del orden competencial establecido, con otros preceptos (art. 1.1; 9.2 de la CE) que apelan a la constitución en su función transformadora. Quizá suceda, como gráficamente dice A. Nieto, que como «en Derecho constitucional existen tan pocos materiales, el autor no repara en acudir a los mimbres más extraños para construir su cesto» (18).

en su fase inicial de vigilancia o conocimiento de la actividad a supervisar, parece difícilmente negable desde cualquier perspectiva y especialmente desde la que proporciona el artículo 155 de la Constitución, sino la extensión y los medios o instrumentos de ese poder de supervisión» (*op. cit.*, pág. 131).

(16) *Op. cit.*, pág. 105.

(17) Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, «Las articulaciones de un Estado compuesto», *REDC*, número 8, pág. 301.

(18) *REDA*, núm. 36, pág. 157. Sigue diciendo NIETO: «Desde luego, aquí no falta imaginación jurídica, que en ocasiones raya en lo sorprendente y deslumbrador. Esta servidumbre disciplinar tiene en España caracteres particularmente graves. A falta de tradición, el Tribunal y los autores se mueven entre el frágil suelo de un texto constitucional, que de ordinario nada dice, y el cielo de los principios. En estas condiciones —y prescindiendo de los adornos procedentes del Derecho extranjero— las cuestiones terminan decidiéndose indefectiblemente con alguna invocación a un principio etéreo (el libro, como la jurisprudencia, se remite incansablemente a la unidad, a la igualdad y al interés general), cuyo radical subjetivismo resulta preocupante.»

En otro orden de ideas merece la pena destacarse la interpretación que se hace del artículo 155 de la Constitución.

De él se dice que «por su inserción clara como pieza clave del mecanismo institucional de la supervisión estatal sobre la ejecución autonómica del Estado, así como por la significación central de esta institución en todo el sistema autonómico, debe ser resueltamente desdramatizado y convertido en un resorte de Estado ordinario y común» (19).

Aquí también se puede apreciar el considerable esfuerzo por justificar y potenciar sólidamente la instancia estatal tuteladora del interés general. Puede ocurrir, sin embargo, que esta posición sea proclive a no valorar suficientemente la idea de que las Comunidades Autónomas son también Estado, en sentido lato, que consecuentemente no puede identificarse con los poderes públicos centrales. Por lo que respecta a la pretendida desdramatización del citado precepto, nos limitamos a suscribir la opinión de Cruz Villalón, según la cual al artículo 155 de la CE debe dejársele donde está ni más ni menos, lo cual excluye «la propugnada *bifuncionalidad* o *funcionalidad alternativa* del precepto, que nos parece innecesaria y, sobre todo, generadora de tensiones suplementarias» (20). Opinamos, también con Cruz Villalón, que la postura doctrinal que venimos comentando desatiende la debida correspondencia entre la articulación funcional —a la que con la interpretación forzada del texto constitucional se le saca el mayor partido posible— y la articulación orgánica de un Estado compuesto o que aspira a serlo (21). Precisamente, en esta línea de pensamiento, al plantear el conflicto de competencia que originó este debate mantuvimos una interpretación del artículo 27.8 de la CE, en armonía con el sistema de controles constitucionales, en el sentido de que la facultad de inspección y homologación que se atribuye a los poderes públicos, entendidos no sólo como poderes públicos centrales, no puede alterar el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas, *ni en cuanto a su reparto orgánico* ni tampoco en su delimitación funcional. Y aquí el acento en el aspecto orgánico de la forma descentralizada del Estado español puede apelar también al cielo de los principios (reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía del artículo 2 de la CE) y a la inactuación de los mecanismos institucionales de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal (art. 69.1 de la CE).

Otro interlocutor que se ha esforzado en clarificar el complejo argumen-

(19) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *últ. op. cit.*, pág. 173.

(20) Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *op. cit.*, pág. 313.

(21) *Op. cit.*, pág. 314.

to de la autonomía y las relaciones interadministrativas de control ha sido Parejo Alfonso (22). No procede en este contexto comentar sus sugestivas tesis bien provistas también de Derecho comparado y de un brillante esfuerzo interpretativo de la Constitución rayano en el arbitrismo doctrinal. Sólo apuntaremos cómo delata con razón la inmadurez del planteamiento de las relaciones de control entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas y hace un valioso esfuerzo por compatibilizar el concepto de control con el principio de autonomía (23). Pretende atemperar el principio de autonomía en base a los requerimientos de la unidad y del carácter social del Estado y da por sentado que sólo la instancia central puede asegurar la solidaridad interterritorial (24). De nuevo aparece aquí una interpretación abusiva, en nuestra opinión, del principio constitucional del Estado social, un desdibujamiento de lo que significa el control como reforzamiento de los poderes centrales y de las tendencias unificadoras y un deliberado afán de presentar como obvio lo que a veces, históricamente, no lo es tanto, e incluso se produce en sentido contrario, en cuanto que es la propia instancia central la que genera profundos desequilibrios interterritoriales y regionales.

Finalmente, quisiera mencionar en esta línea argumental de la doctrina administrativa la posición de Muñoz Machado, que parece mostrarse perplejo ante la jurisprudencia constitucional a este respecto (25). Nuestro TC —dice este autor— parece reacio a calificar a la vigilancia y coacción federal como medios de control sobre las Comunidades Autónomas y prefiere reservar aquella denominación sólo para los que se ejercen desde instancias jurisdiccionales o todo lo más, para los relacionados en el artículo 153 de la CE (26). Más adelante manifiesta la dificultad de saber por qué el TC se resiste a considerar la vigilancia, entendida con todos sus indiscutibles límites, como una función de control (27). La perplejidad parece, sin embargo, desvanecerse cuando escribe: «Pero, en fin, puede retenerse que la configuración de las potestades de vigilancia y control como distintas se debe a esa idea, que no es inexacta, de que sólo a través de las potestades de control puede conseguirse una revisión de las decisiones autonómicas de manera directa por la acción de órganos estatales. Y, más en concreto, que esa

---

(22) Cfr. *op. cit.* en nota 2, págs. 191 y sigs.

(23) *Op. cit.*, págs. 222-224.

(24) *Op. cit.*, págs. 238 y 239.

(25) Cfr. *op. cit.* en nota 2.

(26) *Op. cit.*, pág. 257.

(27) *Op. cit.*, pág. 262.

revisión sólo puede ser, en los supuestos normales, una decisión adoptada por los órganos jurisdiccionales a que alude el artículo 153.c)» (28).

El voluntarismo doctrinal que antes hemos mencionado de nuevo reaparece en este autor: «El análisis exclusivo de las formas de control previstas en el artículo 153.c), sin considerar los otros poderes del Estado, deja huecos en la articulación de las instancias estatales y autonómicas que es preciso rellenar para explicar completamente las relaciones entre ambas» (29). Otra vez se hace patente esa lectura esforzada de la Constitución extrayendo poderes implícitos a favor de las instancias estatales centrales, que parecen encontrarse en los preceptos constitucionales como derivados de la propia naturaleza de las cosas. En todo caso inferir del artículo 155 CE una suerte de *Aufsichtsrecht* general del Estado sobre las Comunidades Autónomas puede ser, al margen de su mayor o menor bondad política, una interpretación jurídica como mínimo dudosa y arriesgada (30).

Quizá, de nuevo e inevitablemente, incurra Muñoz Machado en el pecado metodológico del *wish-thinking*, que ya delatará A. Nieto, y dejando «en ocasiones a un lado la modesta pluma del jurista para empuñar la lanza del político o la maza del juez, se dedica a exponer lo que él quisiera que fuera la Constitución» (31).

Parece superfluo concluir diciendo que el diálogo no ha terminado y que de nuevo los interlocutores tienen la palabra.

---

(28) *Op. cit.*, págs. 262-263.

(29) *Op. cit.*, pág. 263.

(30) Cfr. el importante y documentado trabajo de J. GARCÍA TORRES *El artículo 155 de la Constitución Española y el Principio Constitucional de autonomía*, en la obra colectiva *Organización Territorial del Estado*, cit., vol. II, págs. 1189 y sigs. Sobre todo, último inciso de la nota 84, pág. 1229; pág. 1233; nota 123, pág. 1248, donde cuestiona la «retroinferencia» que hace S. MUÑOZ MACHADO de los poderes implícitos del artículo 155 CE; pág. 1266; págs. 1276 y 1301.

(31) Cfr. *El País*, suplemento «Libros», domingo 6 de marzo de 1983, pág. 7, sobre la figura de los juristas políticos, véase A. BARDUSCO, *Lo Stato Regionale Italiano*, Giuffrè, Milán, 1980, págs. 24-25.