

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS Y SISTEMA ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL (*)

RAFAEL JIMENEZ ASENSIO

SUMARIO: INTRODUCCION.—I. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO: A) *De qué hablamos: ¿competencias ejecutivas o competencias administrativas?* B) *Elementos que singularizan el modelo español de reparto de competencias ejecutivas:* 1. *Sistema de distribución de competencias en la Constitución territorial: plasmación inicial y evolución posterior.* 2. *La cláusula residual como dato distintivo del sistema de reparto de competencias en la Constitución territorial.* 3. *La inexistencia de una cláusula de atribución de competencias ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas.*—II. REPARTO COMPETENCIAL Y SISTEMA ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: A) *Introducción.* B) *La inclusión de actos de ejecución dentro de la noción de bases.* C) *La atribución de competencias ejecutivas al Estado en ámbitos materiales en los que no dispone de competencias específicas, por aplicación de títulos de naturaleza horizontal o transversal, también denominados títulos «genéricos».* D) *Competencias de ejecución que atrae para sí el Estado por la entrada en juego de intereses supracomunitarios sobre un determinado ámbito material.* E) *Competencias de ejecución que se radican en el Estado por el encuadramiento material.* F) *La concurrencia de competencias ejecutivas sobre los mismos ámbitos materiales: el solapamiento de Administraciones públicas como secuela.* G) *Competencias de ejecución que el Estado sigue manteniendo como resultado de la política de traspaso de servicios.*— A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿CÓMO INCIDE EL REPARTO DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS SOBRE EL SISTEMA ADMINISTRATIVO?

INTRODUCCION

No cabe duda de que la configuración del Estado autonómico ha revolucionado formalmente la estructura del sistema administrativo español, pues en el momento presente conviven dieciocho Administraciones públicas que actúan sobre

(*) Este trabajo es el resultado de varias intervenciones que he ido desarrollando sobre temas próximos al que aquí se enuncia durante el primer semestre del año 1994. En su mayor parte, el trabajo es tributario de una gentil invitación de los directores del Curso sobre *Comunidades Autónomas 1994*, profesores Eliseo Aja y Joaquín Tornos, para que expusiera este tema en el marco del citado curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Barcelona (junio de 1994). La presentación del tema allí vino precedida de un Seminario con varios colegas de la asignatura en la Facultad de Derecho de San Sebastián y de una cordial invitación a participar en las *Jornadas sobre Comu-*

un mismo espacio territorial, a las que habría que añadir una constelación de entidades locales siempre olvidadas en estos empeños.

Tampoco cabe ninguna duda de que lo anterior debería haber provocado un proceso de transformación de la Administración del Estado que a su vez representara un decrecimiento organizacional y un cambio funcional de las estructuras centrales, correlativo a la implantación y desarrollo de las organizaciones administrativas autonómicas como fruto de la asunción de sus respectivos ámbitos competenciales. Que ello no ha sido así es cosa harto sabida: el repliegue administrativo estatal se ha dado de modo tibio, cicatero, con muchos recelos e innumerables resistencias.

La única pretensión de este estudio es determinar hasta qué punto el sistema de distribución de competencias ejecutivas recogido en la Constitución territorial, así como la interpretación que del mismo ha hecho el Tribunal Constitucional, ha impactado sobre la articulación de las Administraciones públicas y el consiguiente reparto de tareas ejecutivas entre la instancia central y los niveles autonómicos; dicho en pocas palabras, nos proponemos examinar qué sistema administrativo resulta en el momento actual del reparto de competencias ejecutivas entre el Estado y las CCAA.

I. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN EL ESTADO AUTONOMICO

A) *De qué hablamos:*

¿competencias ejecutivas o competencias administrativas?

No es posible reconducir a un tipo único lo que sea la ejecución autonómica. Se puede decir, por tanto, que no existe un régimen jurídico uniforme de las competencias autonómicas de ejecución. La Constitución territorial prevé un cuadro heterogéneo de competencias autonómicas de ejecución, que se proyecta con distinta intensidad sobre todo cuando se analizan las facultades y condicionamientos inherentes a cada uno de los tipos previstos (1).

nidades Autónomas, organizadas por el Gobierno de La Rioja y la Asociación de Ayuntamientos de La Rioja (Logroño, abril de 1994), sobre un tema también próximo al que aquí se recoge. El texto, pues, se ha visto enriquecido (y ello debo agradecerlo sinceramente) por interesantes aportaciones de colegas y amigos en diferentes debates y foros, aunque los posibles errores, obviamente, sólo son imputables al autor de estas líneas.

(1) De esta cuestión y otras que se enumeran en este punto me he ocupado detenidamente en el trabajo *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas/IVAP, 1993.

Resulta así muy distinto hablar de una competencia de ejecución propia de una Comunidad Autónoma o referirnos, por el contrario, a la competencia autonómica sobre una materia transferida o delegada. La primera tiene reflejo estatutario (con todo lo que ello significa), mientras que la segunda no. Asimismo, la ejecución del Derecho comunitario —sin ser, como se ha dicho, una competencia singular que altere el reparto ordinario de poderes— no deja de plantear problemas específicos que no pueden ser tratados en esta sede (2).

Es oportuno advertir que, de cualquier modo, las competencias ejecutivas no son identificables completamente con las competencias administrativas. La competencia autonómica de ejecución, al menos la que tiene el carácter de competencia propia, extralimita los estrechos márgenes de lo que se conoce como competencias administrativas o lo que, entre nosotros, sería equiparable con la manifestación propia de la función ejecutiva como función del Gobierno, distinta, por tanto, de la potestad reglamentaria a él atribuida.

En efecto, conceptualmente las competencias de ejecución de las CCAA no se pueden reducir funcionalmente a la mera aplicación del Ordenamiento jurídico, pues admiten, con mayor o menor dificultad, según los casos, la intervención normativa, principalmente a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, al menos, aunque no exclusivamente, en lo que afecta a la organización de los servicios.

Tal y como puntualizamos en otro momento, la correcta inteligencia de lo que sean las competencias autonómicas de ejecución, desde un enfoque de su régimen jurídico, exigiría un tratamiento singular de cada tipo específico. No obstante, a los efectos que aquí nos ocupan puede perfectamente prescindirse de un examen puntual de cada tipo y englobarlos todos ellos en un cuadro general. En todo caso, es oportuno advertir que, en su práctica totalidad, las referencias que aquí hacemos a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas lo son a las competencias propias, esto es, a las recogidas con ese carácter en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

(2) Una sistematización similar a la aquí expuesta, en P. CRUZ VILLALÓN y J. TORNOS MAS: «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas», en *Administración de Andalucía*, núm. 12, págs. 24 y sigs. Al carácter «propio» de las competencias recogidas en los Estatutos de Autonomía, en cuanto que están garantizadas por la rigidez estatutaria, y a su contraposición con las competencias «transferidas o delegadas» se refiere, entre otros, M. ARAGÓN REYES: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, pág. 218.

B) *Elementos que singularizan el modelo español de reparto de competencias ejecutivas*

El sistema español de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA no se encuadra, según veremos, en ninguno de los dos modelos típicos y tópicos de reparto de competencias. Ni es un sistema de separación material ni se asienta, al menos claramente, en un modelo de federalismo funcional. Constituye, por tanto, un modelo que podemos calificar como singular, cuyas notas peculiares examinaremos siempre a la luz del reparto de competencias ejecutivas que, al fin y a la postre, es el objeto de estas líneas. Veamos, pues, cuáles son esos aspectos que principalmente lo singularizan.

1. *Sistema de distribución de competencias en la Constitución territorial: plasmación inicial y evolución posterior*

Si bien la Constitución no opta por ninguno de los dos sistemas de distribución de competencias expuestos, de la dicción de los artículos 148.1 y 149.1 CE parece deducirse, en una primera lectura, que el sistema se inclina hacia la distribución material, aunque también en distintos pasajes del artículo 149.1 subyace implícitamente —tal y como reconocieron Cruz Villalón y Tornos Mas— el sistema de distribución funcional de competencias (3). En cualquier caso, fueron los Estatutos quienes se decantaron por un modelo que se apoya en su mayor parte en que determinadas materias se comparten funcionalmente entre el Estado (a quien corresponde dictar las bases, la legislación básica o las normas básicas; la legislación o la coordinación, en su caso) y las CCAA (quienes asumen las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución, según los casos).

Así, pues, la Constitución territorial utiliza efectivamente materias como cauce de atribución de competencias, pero añade de inmediato unos criterios de reparto funcional que impregnan la mayor parte de esas materias. Se puede afirmar en una primera aproximación, que se establece un modelo mixto, esto es, de separación material, pero completado con importantes ingredientes de distribución funcional.

La afirmación anterior se puede confrontar con claridad si se examina la tipología competencial que se deriva del binomio Constitución-Estatutos. En efecto, de tal examen se puede concluir que hay un cúmulo de materias, que son las que tradicionalmente identifican al Estado como unidad (aunque esto habría que ponerlo en duda si lo analizamos desde la óptica del proceso de construcción europea), reservadas con carácter exclusivo al Estado. También se contemplan, al

(3) «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas», en *ib. cit.*, pág. 16.

menos nominalmente, materias que se califican de «competencia exclusiva» de las CCAA. El grueso de los supuestos, no obstante, viene representado por la previsión de determinadas reservas funcionales en favor del Estado que se despliegan sobre materias concretas (bases, normas básicas, legislación básica por un lado y legislación por otro) o en favor de las CCAA (desarrollo legislativo y ejecución por un lado y ejecución por otro). Y también hay, por último, supuestos de concurrencia competencial —más frecuentes de lo que pueda parecer— en los que tanto el Estado como las CCAA disponen de títulos competenciales que se proyectan sobre un mismo ámbito material. Además, el esquema adquiere verdaderos tintes de complejidad puesto que, en ciertos casos, la titularidad de la competencia se anuda a criterios de territorialidad o a conceptos jurídicos indeterminados tales como el interés general. Del mismo modo, en el propio texto constitucional se prevén otras reservas funcionales de contenido genérico en favor del Estado, tales como la coordinación, así como una serie de atribuciones explícitas de potestades de contenido ejecutivo también en favor del Estado.

Este sería entonces el cuadro que obtendríamos de un análisis de los listados competenciales de la Constitución territorial. Pero el hecho cierto es que, a pesar del corto espacio temporal transcurrido desde su elaboración, lo recogido en los listados competenciales, tal y como sucede en otros modelos de estructura compuesta, no se adecua enteramente a la realidad del momento. Hay, pues, diferencias ostensibles entre la dicción literal de los listados competenciales y los resultados reales en la distribución del poder; diferencias que se explican básicamente en virtud de una mala asunción cultural del cambio que representaba la nueva estructura territorial del Estado, de una política normativa que ha sido gestada en clave centralista y de unas resistencias considerables de la Administración del Estado a ceder poder ni siquiera de corte ejecutivo, todo ello sancionado por una interpretación del Tribunal Constitucional muy benevolente con prácticas normativas y ejecutivas reñidas frontalmente con el nuevo tipo de Estado que se pretendía construir.

Así, el modelo español de distribución de competencias ejecutivas no es, en consecuencia, el que aparece reflejado en los listados competenciales tanto de la Constitución como de los Estatutos. Frente a él tenemos lo que podemos llamar como el modelo efectivo que, en su vertiente estrictamente jurídica, es un modelo que se construye principalmente a través de la jurisprudencia constitucional, pero teniendo como punto de referencia (y esto es muy importante no olvidarlo) una política normativa y ejecutiva del poder central bastante tacaña con el autogobierno. Se puede decir por ello que el resultado es un modelo de construcción jurisprudencial muy casuístico y enormemente complejo, cuyas consecuencias sobre el reparto de competencias ejecutivas y el sistema administrativo resultante son de gran intensidad.

Más adelante nos ocuparemos de estudiar cuáles son las principales manifestaciones de este modelo de reparto de competencias ejecutivas y cómo inciden en el sistema de Administraciones públicas previsto en la Constitución territorial. Baste por ahora con poner de relieve que lo que era un sistema de distribución de competencias inicialmente configurado en la Constitución territorial ha sido reinterpretado en un espacio temporal muy breve en clave centralista por ur a jurisprudencia constitucional que ha quemado etapas con una celeridad inusitada. El problema más serio tal vez radique en que el punto de partida del actual proceso de descentralización que se abre en 1978, era, como es sabido, un Estado de estructura hipercentralizada, que debía ser objeto de un desguace parcial en favor de las instancias autonómicas. Sin embargo, a éstas apenas se les dejó tiempo de ejercer ni sus propios ámbitos competenciales recogidos en los Estatutos sobre ciertas materias. Efectivamente, la reinterpretación del modelo y su reconducción a un sistema de distribución funcional de competencias (con ciertas notas concurrentiales) sin haber quemado etapas previas, ha ido desvirtuando el modelo inicialmente diseñado y generando dudas y perplejidades en ciertas CCAA. Lo que en algunos sistemas comparados fue resultado de una larga y compleja evolución, dilatada temporalmente a lo largo de muchas décadas, aquí ha sido realizado en poco más de diez años.

2. *La cláusula residual como dato distintivo del sistema de reparto de competencias en la Constitución territorial*

Es pauta común que en el Derecho comparado la cláusula residual juegue siempre en favor de una u otra instancia, esto es, del poder central o de los poderes territoriales. Su función es muy precisa: evitar que queden espacios competenciales sin atribuir ni a la Federación ni a los Estados miembros, irrpidiendo así la pervivencia de ámbitos materiales sin responsabilidad directa.

Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que la operatividad de la cláusula residual ha quedado un tanto en entredicho por la interpretación de los listados competenciales llevada a cabo por los diferentes órganos de justicia constitucional. Por lo que respecta al Tribunal Constitucional español, cuando éste se ha encontrado con materias no expresamente citadas en los listados competenciales no por ello ha hecho uso de la cláusula residual, sino que ha preferido emplear criterios interpretativos para encuadrar la materia en cuestión en alguno de los ámbitos competenciales sea del Estado o sea de las CCAA (protección civil, cartografía, agencias de transporte de mercancías). En la dirección expuesta, el Tribunal ha afirmado que *«el mero dato de que la Constitución y el Estatuto de Autonomía no mencionen expresamente a las agencias de transporte no obliga a acudir a la*

cláusula residual del artículo 149.3 CE, por la que corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos, siendo necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios» (4).

El diseño español de reparto competencial está, no obstante, mediatizado por la configuración singular de la cláusula residual y su papel en el proceso de asunción de competencias por parte de las CCAA. Toda la complejidad del sistema —como es conocido— arranca de la entrada en acción del principio dispositivo o de libre disposición de competencias por parte de los diferentes Estatutos con límite en lo previsto en la propia Constitución.

Este particular sistema de asunción de competencias, heredado directamente del sistema previsto en la Constitución republicana de 1931, aparte de ser un ejemplo huérfano y singular en el panorama comparado de Estados de estructura compuesta, se complementa con la articulación de una cláusula residual de cierre de doble efecto o doble vuelta. El primer efecto, como es conocido, radica en la operatividad del principio de disponibilidad competencial que, dentro del marco constitucional, tienen los Estatutos. Por aplicación de la segunda vuelta o efecto de la citada cláusula, lo no asumido por un Estatuto de Autonomía permanece sin más en el ámbito de la competencia estatal (5).

Consecuencia, pues, de ese peculiar diseño de la cláusula residual es, sin duda, la heterogeneidad competencial resultante. De ahí que se pueda hablar sin rodeos de que el modelo por el que opta inicialmente el constituyente/estatuyente es un modelo de heterogeneidad competencial. Otra cosa es, efectivamente, que poco tiempo después se hayan descubierto las enormes disfunciones que, desde la perspectiva de funcionamiento del Estado en su conjunto, el sistema provoca. De ahí también que tales disfunciones se hayan pretendido corregir a través de pactos constitucionales de mayor o menor amplitud.

(4) STC 180/1992, de 16 de noviembre, CC: «Agencias de transporte de mercancías» (FJ 4.º). A la «actividad cartográfica» se refiere la STC 76/1984, de 29 de junio, FJ 1.º, donde, para justificar que no entra en juego la cláusula residual, se dice que «es patente, sin embargo, su carácter instrumental en relación con múltiples actividades de los particulares y respecto también a numerosas actividades de las Administraciones públicas» (RI, «Instituto Cartográfico de Cataluña»). Asimismo, las SSTC 123/1984, FJ 4.º (CC, «Centros de Coordinación Operativa»), y 133/1990, FJ 5.º (RI-CC, «Protección civil»), excluyen también la materia de «protección civil» de la aplicación de la cláusula residual al encuadrarla en la materia de «seguridad pública».

(5) Esto mismo lo ha expresado el Alto Tribunal con otros términos: «Es preciso tener en cuenta que el fondo competencial del Estado no resulta de las atribuciones específicas resultantes de la Constitución y de los Estatutos, como es el caso de las CCAA, sino que resulta, a partir de un fondo genérico, de las “sustracciones” al mismo operadas por la Constitución. En este sentido bien puede decirse que la competencia no es sino competencia “residual”, si bien con un “núcleo duro” garantizado por la Constitución» (STC 146/1992, FJ 1.º, RI, «Incentivos regionales»).

En todo caso, a pesar de las correcciones o reconducciones que el proceso autonómico ha sufrido, siguen subsistiendo notables disparidades competenciales entre unas y otras CCAA. Dejando de lado las más obvias (las dos grandes agrupaciones de CCAA según las competencias asumidas), las diferencias afectan unas veces a ámbitos materiales sobre los que unas CCAA han asumido competencias y otras no; otras veces se refieren a la calificación jurídica de la competencia asumida (lo que es «exclusivo» en una Comunidad Autónoma, puede ser de «desarrollo legislativo y ejecución» en otra, o incluso de «ejecución» en una tercera); en ocasiones se dan también casos en los que siendo la calificación jurídica de la competencia la misma, la intensidad de la intervención autonómica varía de uno a otro Estatuto (o la competencia no se sujeta a unos límites, o se dice que se ejercerá de acuerdo con la legislación del Estado, o en los términos previstos en las bases o en la legislación, etc.); produciéndose también en ocasiones fallos de encuadre y sistemática o inclusive duplicidad de intervenciones.

Qué duda cabe que todo esto repercute negativamente sobre la implantación de una depurada técnica de reparto competencial; es lo mismo que decir que revierte sobre un confuso sistema de distribución territorial del poder político. Así, lo que no está asumido por una o algunas CCAA, permanece en sede estatal; lo que está asumido parcialmente por las CCAA garantiza sólo una intervención fraccionada sea por parte autonómica sea por parte estatal: la materia calificada jurídicamente de modo distinto en varios Estatutos debería obligar a intervenciones estatales de intensidad diferente según la entidad de la competencia autonómica en cuestión (cosa que en la práctica no se hace, pues significaría lisa y llanamente implantar el caos en la producción normativa y en la prestación de los servicios); y, en fin, los límites y condicionamientos diversos que tienen los diferentes Estatutos en ámbitos materiales idénticos también deberían exigir un distinto tratamiento del poder central según la materia y la Comunidad de que se trate (cosa aún más inviable).

No es de extrañar, por tanto, que dada la complejidad resultante del modelo por aplicación de la cláusula residual, ésta apenas si haya merecido alguna consideración por parte del Alto Tribunal. Pero el Tribunal Constitucional en ciertos casos lo que ha hecho es ir un poco más allá, haciendo tabla rasa de las diferentes dicciones estatutarias e intentándolas unificar en tipos más o menos homogéneos, optando, por lo común, por los encuadres más restrictivos en cuanto al alcance de las competencias autonómicas se refiere. En cualquier caso, esta operación no deja de plantear serias dudas sobre su idoneidad.

3. *La inexistencia de una cláusula de atribución de competencias ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas*

La opción por un modelo de distribución de competencias funcional (con algunos elementos concurrenciales, según veremos) no se encuentra apuntalada por un elemento que debería ser importante para introducir algún criterio racionalizador en el esquema de reparto: una cláusula constitucional de atribución de competencias ejecutivas en favor de la instancia autonómica, salvo los supuestos tasados constitucionalmente. Con otras palabras, esta misma idea ya la recogió el Tribunal Constitucional hace algún tiempo: no «puede ser aceptada la tesis —decía el Alto Tribunal— conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas CCAA de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones» (6).

Lo cierto es que esta carencia es consecuencia obligada de la propia existencia del principio de libre disposición competencial y del segundo efecto de la cláusula residual. Es obvio que prácticamente resulta inviable pretender establecer una previsión de ese tipo con semejantes condicionamientos.

El sistema tiene, como decíamos, un sello específico que marca su singularidad. Y en el plano del reparto de las competencias ejecutivas tal sello se manifiesta en que se trata de *un sistema de atribuciones específicas de las competencias ejecutivas a cada instancia territorial según las diferentes materias*. En efecto, tanto la Constitución como los Estatutos determinan en qué casos la ejecución corresponde al Estado o a la Comunidad Autónoma. Pero el cuadro no se puede cerrar sin recoger aquellas materias en las que una o varias CCAA, pudiendo hacerlo, no asumen competencias, pues tales materias permanecen —como es obvio— en poder del Estado. En el campo de las competencias ejecutivas, pese a lo que pueda parecer, no es tan extraordinario este último supuesto (7).

En suma, los tres datos señalados (sistema particular de distribución de competencias; la conexión entre la libre disposición competencial y el segundo efecto de la cláusula residual, y la inexistencia de una cláusula general de atribución de competencias de ejecución en favor de las CCAA) configuran un esquema peculiar que servirá de marco para el reparto de competencias ejecutivas entre el Estado y las CCAA; esquema cuya singularidad se va a acentuar cuando examinemos de inmediato los aspectos concretos de ese reparto en relación con el sistema administrativo.

(6) STC 104/1989, FJ 3.º (CC, «Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos»).

(7) Confróntense, por ejemplo, las competencias de ejecución de la legislación del Estado recogidas en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Galicia con las contempladas en cualquier otro Estatuto.

II. REPARTO COMPETENCIAL Y SISTEMA ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

A) *Introducción*

Si queremos extraer cuál es el sistema administrativo que resulta del reparto de competencias ejecutivas previsto en la Constitución territorial, no tenemos otra opción que retomar necesariamente el discurso. En efecto, tal y como veíamos anteriormente, en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA había que diferenciar entre lo que denominábamos *sistema formalizado a través de la Constitución territorial y el efectivamente existente en estos momentos*; diferencias que cristalizan sobre todo en el plano normativo y ejecutivo (esto es, en el modo cómo ejercita sus competencias legislativas y ejecutivas el Estado) y que se concretan en un conjunto de interpretaciones jurisprudenciales del Alto Tribunal, que vienen a sancionar ese estado de cosas dentro de una casuística francamente compleja. Por tanto, un sistema de distribución de competencias que no puede ser leído sólo desde los parámetros de las provisiones recogidas en la Constitución territorial, sino que hay que integrar éstas —como no podía ser de otro modo— con una copiosa y prolija jurisprudencia constitucional sobre una variedad amplísima de títulos competenciales.

No obstante, el reparto de competencias ejecutivas previsto en la Constitución territorial ya nos advierte de la reserva de determinadas funciones ejecutivas al Estado y de la pervivencia, por tanto, de la estructura de su Administración para desempeñar esos cometidos. El modelo resultante de los listados formales no apuesta, pues, ni por la conformación de dos Administraciones paralelas que intervienen en ámbitos o esferas previamente delimitados ni por la existencia de una Administración territorial que aglutina la mayor parte de las competencias ejecutivas no tasadas expresamente por la Constitución en favor del Estado. Ni opta por el modelo del federalismo dual (ni siquiera en su versión más actualizada de federalismo cooperativo), ni opta por el modelo de federalismo de ejecución o federalismo funcional.

Desde la perspectiva de los listados competenciales tenemos, entonces, un sistema que se caracteriza porque una u otra Administración es competente para desempeñar una función o parte de función sobre una materia o parte de materia en virtud de un complejísimo sistema de atribuciones competenciales específicas. Pero la perspectiva del problema resultaría a todas luces insuficiente si no tratáramos lo que podemos entender como modelo efectivamente vigente o, mejor dicho, algunos elementos que dibujan este modelo definitivo de reparto de competencias ejecutivas.

El modelo de reparto de competencias ejecutivas es, como decíamos, fruto de

una variedad de factores, entre los que no cabe menospreciar tanto la forma específica de normar en el Estado autonómico por parte del poder central como las resistencias del aparato administrativo estatal a ceder funciones ejecutivas en favor de las CCAA. Aquí, no obstante, nos vamos a fijar, tal y como decíamos, en un elemento sin duda capital para la conformación del sistema: en la interpretación que ha venido haciendo el Tribunal Constitucional y en cómo esa interpretación ha modulado el sistema de reparto inicialmente previsto en la Constitución territorial hasta alumbrar uno relativamente nuevo y, por tanto, también un nuevo sistema administrativo cuyos elementos configuradores no se advertían inicialmente.

El análisis de tal jurisprudencia lo encuadramos en seis grandes bloques. Veamos.

B) *La inclusión de actos de ejecución dentro de la noción de bases*

En aquellos campos materiales en los que la Constitución y los Estatutos reservan al poder central el dictado de las bases (legislación básica o normas básicas), la jurisprudencia constitucional, a través de la noción material de bases, ha ido admitiendo que dentro del concepto citado se puedan incluir con carácter excepcional (aunque tal excepcionalidad ha pasado a ser más frecuente de lo deseable) determinadas actuaciones ejecutivas en favor del Estado. El tema, por lo demás, ha sido holgadamente tratado por la doctrina y no nos vamos a detener en él (8).

La inclusión de actos de ejecución dentro de la noción de bases, a pesar del carácter de excepcionalidad con que se quiere revestir, ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional (9). Según el Tribunal Constitucional, la admisión excepcional de los actos de ejecución del Estado dentro de la noción de bases se dará en los siguientes casos:

(8) Sobre la noción de bases, así como en relación con la inclusión de actos ejecutivos en su seno, pueden consultarse, entre otros: J. JIMÉNEZ CAMPO: «¿Qué es lo básico? La legislación compartida en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, págs. 84 y sigs.; E. ALBERTI ROVIRA: «La noción de “bases” y el desarrollo estatutario», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, II, Oñati, 1991, págs. 311 y sigs.; J. TORNOS MÁZ: «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» y «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)», ambos trabajos publicados en la *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 31 y 36-II, págs. 275 y sigs., y 117 y sigs., respectivamente; y por último, A. BAYONA ROCAMORA: *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 172 y sigs.

(9) Sirvan como muestra las SSTC 1/1982; 44/1982; 75/1983; 48/1988; 49/1989; 86/1989; 87/1993; 155/1993; 168/1993; 204/1993, y 329/1993 (aunque en ésta parece apuntarse un cierto cambio de doctrina al poner especial énfasis en la nota de excepcionalidad y en que ésta se encuentre plenamente justificada).

a) Cuando lo requiere la presencia de alguna especial razón que, de manera manifiesta, así lo justifique, como ocurre cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias CCAA o comporta márgenes de discrecionalidad que sólo pueden ser encomendados a instancias generales, y

b) Cuando se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada como básica; es decir, cuando por la naturaleza de la materia ciertos actos de ejecución resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (10).

La propia jurisprudencia constitucional extrae sus consecuencias de tan genéricas invocaciones y, además, de modo concluyente: «Las reglas y actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración, aunque desciendan a un plano de detalle y minuciosidad, que dificulte o incluso impida el desarrollo normativo autonómico o la adopción de determinados actos de ejecución» (11). En consecuencia, partiendo de una expansividad clara de la noción de bases, se puede encuadrar dentro de la misma actuaciones ejecutivas que impidan la intervención autonómica.

Esta doctrina del Alto Tribunal ha recibido numerosos votos discrepantes, sobre todo (aunque no exclusivamente) de los magistrados López Guerra y Viver Pi-Sunyer, quienes en distintos momentos han expuesto sus diferencias con la mayoría del Tribunal en torno a la inclusión de actividades ejecutivas dentro de la noción de bases. Sirva como muestra un interesante voto particular a la STC 155/1993, donde se indica razonablemente que se debe exigir una especial justificación para admitir el acto ejecutivo básico, hasta el punto de afirmar que los actos de ejecución reglados —en cuanto que no admiten margen de discrecionalidad— no pueden tener el carácter de básicos.

Todo esto incide directamente sobre el mantenimiento de determinadas estructuras administrativas del Estado en sectores o ámbitos en los que el modelo inicial de reparto de competencias no hacía presumir tal pervivencia. El que las CCAA dispongan de competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre determinadas materias no impide, por tanto, que el Estado actúe ejecutivamente sobre ámbitos o esferas de esa misma materia. El problema se complica por la dificultad que entraña definir *a priori* en qué casos puede estar justificada tal actuación ejecutiva. No obstante, lo que en realidad se está produciendo —conforme apuntara el voto particular del magistrado Viver Pi-Sunyer a la STC 204/1993— es una perversión del binomio bases/desarrollo, pues éste no distribuye partes de materias (lo básico y lo residual), sino funciones, aunque en casos

(10) Doctrina recogida, por ejemplo, en la STC 147/1991, FJ 4.º (CC, «Pesca del cerco»).

(11) STC 147/1991, FJ 4.º

excepcionales el Tribunal haya aceptado la concepción no funcional. Tal y como dice literalmente el citado voto particular, «debe mantenerse ese carácter excepcional y evitar que por la vía de las excepciones lo excepcional se convierta en regla».

Ni que decir tiene que esta noción de bases incide negativamente sobre la planta de las Administraciones públicas, al permitir la convivencia de dos Administraciones con competencias ejecutivas en un mismo sector material. Tal como ha reconocido recientemente Sánchez Morón, «puede aventurarse la hipótesis de que esa concepción doctrinal, interpretada de forma interesada y maximalista, ha podido servir de excusa para mantener algunas parcelas de la Administración periférica del Estado» (12).

C) *La atribución de competencias ejecutivas al Estado en ámbitos materiales en los que no dispone de competencias específicas, por aplicación de títulos de naturaleza horizontal o transversal, también denominados títulos «genéricos»*

Esta es, tal vez, una de las cuestiones que más directamente ha impactado sobre el sistema de reparto de competencias ejecutivas. Aquí nos vamos a limitar al examen de dos supuestos, sin perjuicio de que —con ciertos matices— se podría tratar alguno más (piénsese, por ejemplo, en la ejecución del Derecho comunitario por las CCAA).

a) El primer supuesto es el que viene representado por un título competencial nuevo, construido a través de una copiosa jurisprudencia constitucional (que se asienta a partir de 1986), y que se conecta con las genéricas previsiones del artículo 149.1.13 CE: nos referimos —como es obvio— a *la ordenación general de la economía o dirección de la política económica* (pues ha sido formulado con distintas acepciones). En virtud de este título, el Estado, aunque no disponga de título material específico, puede atraer para sí el ejercicio de actuaciones de corte ejecutivo sobre una materia que formalmente estaría atribuida a las CCAA, siempre y cuando tal actuación ejecutiva tenga engarce con aquellos títulos genéricos.

El Tribunal Constitucional lo ha manifestado de modo diáfano en numerosos pronunciamientos. Sirva como ejemplo uno de ellos: «Dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales [...], así como las previsiones de *acciones o medidas singulares* que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (13).

(12) «Racionalización administrativa y organización territorial», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, pág. 53.

(13) STC 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 4.º (CC, «Fomento cultivo maíz»).

La doctrina expuesta ha sido reiterada en numerosos momentos por el Alto Tribunal. Sin embargo, dado los abusos cometidos y los peligros que encierra, el propio Tribunal ha tenido que indicar que «no basta que una medida estatal tenga algún efecto sobre la economía o sobre el sistema productivo para entender que se trata de una medida de naturaleza económica» (14). Pues caso de admitirse lo contrario —como alguna vez ya ha sido hecho— conduciría *de facto* a un vaciamiento correlativo de la práctica totalidad de las intervenciones autonómicas sobre los diferentes ámbitos de actuación.

En cualquier caso, hay que poner de relieve que el Tribunal ha dictado sobre el particular una jurisprudencia errática, hasta el punto de que, también en cierta ocasión, ha sentado el criterio (por lo demás ciertamente aleatorio) de la trascendencia económica como factor determinante en la atribución de competencias al Estado en la materia. Así se expresaba el Alto Tribunal: «La considerable trascendencia económica del tema hace posible que la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña pueda condicionarse en su ejercicio a las bases y a la ordenación de la actividad económica general» (15). Asimismo, el Tribunal, en la sentencia 225/1993, después de efectuar una síntesis de los amplísimos casos en que puede entrar a actuar ese título competencial, advierte también del «posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas» (16).

Esta doctrina ha encontrado un lugar idóneo de aplicación en todo lo concerniente al campo subvencional, en particular a las subvenciones recogidas en los Presupuestos Generales del Estado sobre ámbitos materiales en los que el Estado no disponía, en principio, de campo de actuación.

La doctrina del Tribunal en esta materia aparece dispersa, como es conocido, en numerosos pronunciamientos, pero se sintetiza y ordena especialmente en la importante STC 13/1992, de 6 de febrero. Allí, en su fundamento jurídico octavo, se esboza lo que el propio Tribunal califica de «esquema de delimitación competencial entre el Estado y las CCAA en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público».

Sin ánimo de entrar en detalle en el examen de esa compleja jurisprudencia, cabe afirmar que se admite la intervención normativa e, incluso, ejecutiva del Es-

(14) STC 192/1990, de 26 de diciembre, FJ 4.º (CC, «Varroasis de las abejas»). En sentido similar, STC 76/1991, de 11 de abril, FJ 4.º (CC, «Reglamento de semillas»), donde se afirma que «el título de ordenación general de la economía no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general».

(15) STC 115/1991, de 23 de mayo, FJ 1.º (CC, «Certificación y control de semillas»).

(16) Véase el voto particular del magistrado VIVES PI-SUNYER a la citada sentencia, en el que se recoge la doctrina contemplada en la STC 76/1991, ya citada.

tado sobre las subvenciones en ámbitos materiales en los que no disponga de competencia *ad hoc*, cuando «el Estado ostente algún título genérico [...] que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» (17).

La STC 79/1992, y algunas posteriores, trasladaron la citada doctrina al campo de la ejecución de subvenciones procedentes de las instituciones comunitarias. A partir de esa jurisprudencia, se admite que la Administración del Estado, en determinados supuestos, pueda regular las condiciones del otorgamiento de las ayudas, centralizar la resolución de los expedientes e incluso realizar en ciertos casos el acto del pago.

Normalmente, aunque no de modo exclusivo, este título competencial genérico que permite la actuación normativa y ejecutiva estatal en el campo de las subvenciones comunitarias, suele ser el que se enmarca dentro de las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica —aunque también se invoque, en determinadas circunstancias, el artículo 149.1.1 CE, sea de modo implícito o explícito—. Esto lo reconoce con particular claridad la citada STC 79/1992: «En suma, si en aquellos casos en que la CEE asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado está justificado, como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE), atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes [...] no lo está, en cambio, atraer otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas que, en virtud de sus competencias sobre la materia, corresponden a las CCAA del País Vasco y Cataluña» (FJ 4.º).

De todo lo anterior se puede deducir con meridiana claridad que, pese a no disponer el Estado de competencias sustantivas sobre un ámbito material, puede reservar para sí actuaciones ejecutivas que, necesariamente, tienen que impactar sobre el sistema administrativo, con efectos distorsionantes, puesto que justifican la continuidad de estructuras de gestión en el ámbito de la Administración del Estado que proyectan sus competencias ejecutivas sobre esferas en las que también

(17) STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8.º (RI, «Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989»). Un interesante comentario a esta sentencia, en M. MEDINA GUERRERO: «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, páginas 155 y sigs. Con carácter general, la doctrina del Tribunal Constitucional previa a esa sentencia fue examinada por M. SÁNCHEZ MORÓN: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1990.

intervienen las Administraciones autonómicas. Por tanto, en este supuesto se produce *una doble Administración que actúa sobre un mismo espacio material*. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

b) El segundo supuesto es el recogido en el artículo 149.1.1 CE. El Tribunal ha hecho de él un uso más parco y puntual. No obstante, ha servido en determinados momentos para situar también actuaciones ejecutivas en manos estatales, cuando formalmente tales funciones aparecían conferidas a las CCAA.

Es verdad que, en ciertos momentos, el uso de tal precepto ha podido tener una carga retórica. Pero no lo es menos que el Tribunal ha fundamentado la atribución de competencias ejecutivas en favor del Estado en ese precepto en varias ocasiones. Así lo hizo, por ejemplo, en las SSTC 64, 189 y 190/1989, relativas a ayudas a empresas periodísticas, pues en ellas se invoca el citado artículo 149.1.1 para justificar la exigencia de una *administración única* (repare el lector en la expresión utilizada) en la materia, así como para impedir una *ejecución plural* y consecuentemente diferenciada en cada Comunidad Autónoma, abogando, en consecuencia, por una *ejecución uniforme* de tales ayudas. Del mismo modo, tanto la STC 13/1992, como la STC 79/1992 (entre otras), emplean el citado precepto para avalar la existencia de subvenciones estatales en sectores en donde la Administración del Estado no dispone de competencias específicas: «Así también —dice el Tribunal— las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el artículo 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien *mayor capacidad de gasto tiene*» (FJ 7.º).

El artículo 149.1.1 CE forma parte, pues, de lo que el propio Tribunal Constitucional denomina, ya con cierta profusión, «títulos competenciales genéricos de intervención»; títulos que, como hemos ido viendo, justifican la actuación estatal ejecutiva en materias sobre las cuales el Estado no dispone de un título específico. La consecuencia obvia de todo ello no es otra que el mantenimiento de estructuras burocrático-administrativas en poder del Estado en sectores o ámbitos materiales en los que las CCAA disponen también de sus propias estructuras

D) *Competencias de ejecución que atrae para sí el Estado por la entrada en juego de intereses supracomunitarios sobre un determinado ámbito material*

En ciertos momentos el Tribunal Constitucional ha reconocido competencias de ejecución al poder central no disponiendo éste, en principio, de una atribución

específica en ese ámbito concreto realizada por la Constitución territorial. Y para justificar esa intervención estatal ha utilizado la noción «intereses supracomunitarios o supraautonómicos»; es decir, se justifica ubicar en el Estado determinadas competencias de ejecución porque se encuentran en juego intereses que excedían de los propios de la Comunidad Autónoma.

Como se puede advertir, queda ciertamente lejos aquella doctrina recogida en la STC 37/1981, donde se venía a afirmar que el interés era un dato que aparecía ya expresado en el repertorio concreto de competencias. También el propio Tribunal Constitucional había reconocido en algunos momentos que la preservación del interés general que representa el Estado se ha de materializar «a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución, debiéndose rechazar así que el ámbito de competencias pueda ser definido por meras consideraciones finalistas (18).

Sin embargo, la utilización de la noción de interés supracomunitario como vehículo de atracción de competencias al Estado en ámbitos materiales sustantivos en los que no disponía de título de intervención, ha sido una constante, al menos en la jurisprudencia constitucional más reciente. Veamos algunos ejemplos:

En el ámbito de la protección civil (véase la STC 123/1984 y, sobre todo, la STC 133/1990), se apoya la atribución al Estado de actividades de tipo ejecutivo a través de la invocación de intereses supracomunitarios. Lo mismo sucede en materia de pesca, más en concreto en lo que afecta a la actividad extractiva y al esfuerzo pesquero (STC 57/1992); así como en relación a la autorización de cambios de base de buques en pesca de cerco (STC 147/1992). En materia de incentivos regionales, también los intereses supracomunitarios han sido utilizados. Así, por ejemplo, en la STC 146/1992, se afirma que las medidas de fomento de incentivos regionales deben ser contempladas desde una dimensión supraautonómica «correspondiendo por ello a un órgano de la Administración del Estado la gestión de estos incentivos, como elemento necesario de su competencia en materia de política regional».

(18) Una crítica similar a la aquí recogida se contempla en el voto particular del magistrado VIVER PI-SUNYER (al que se adhieren los magistrados LÓPEZ GUERRA y DE LA VEGA BENAYAS) a la polémica sentencia 163/1994, de 24 de mayo (CC, «Loterías y Apuestas del Estado»), donde se dice que el «criterio del interés respectivo —en este caso el interés supraautonómico— no puede emplearse como título competencial»; añadiéndose lo siguiente: «El intérprete y aplicador del Derecho debe partir de la base de que el constituyente ya tuvo en cuenta los intereses respectivos —fue en rigor lo que tuvo en cuenta— al configurar y distribuir los ámbitos competenciales entre los distintos Entes, por ello este criterio puede orientar al legislador y al intérprete para delimitar el alcance de esos títulos, pero no puede utilizarse como criterio autónomo, al margen de los mismos, ya que esto equivale a redefinir el sistema de distribución competencial diseñado por el legislador constituyente y estatutario.»

Un supuesto particular lo representa la STC 56/1990 (LOPJ), pues la invocación de que determinados aspectos tienen «dimensión supraautonómica» significa lisa y llanamente extraerlos de la esfera competencial autonómica y radicarlos en la del Estado. También en ciertas ocasiones la invocación de intereses supra-comunitarios sirve de justificación para que se incluyan actuaciones ejecutivas dentro de la noción de bases, como puede ser el caso de la STC 204/1993, en relación con Cooperativas de Crédito. En otro momento, el Tribunal expone, asimismo, de modo incidental, que la ubicación de la actividad de homologación de vehículos debe efectuarse dentro de la competencia estatal en materia de seguridad en el tráfico, por «la afectación de intereses que exceden del ámbito autonómico» (19). El último eslabón en esta cadena de pronunciamientos lo constituye la polémica sentencia 163/1994, en la cual se atribuyen al Estado facultades ejecutivas de autorización en materia de juego, porque el «hecho de que no todas las Comunidades tengan competencia o las tengan del mismo nivel introduce un interés supracomunitario» (20).

No hace falta insistir en exceso en que tales interpretaciones fomentan de modo claro la permanencia de la Administración del Estado en ámbitos en los que no disponía de competencias tasadas en la Constitución territorial. Administración del Estado que, no se olvide, debe convivir con las Administraciones autonómicas que son quienes disponen, en verdad, de las estructuras adecuadas para desempeñar las tareas ejecutivas que no tengan esa «dimensión supracomunitaria».

E) *Competencias de ejecución que se radican en el Estado por el encuadramiento material*

En este cuarto supuesto lo que hace que determinadas actividades ejecutivas se atribuyan al Estado no es otra cosa que el encuadramiento material; esto es, la determinación de que una actividad deba ubicarse en un título competencial y no en otro (21).

(19) STC 14/1994, de 20 de enero, FJ 4.º (CC, «Homologación de automóviles»).

(20) STC 163/1994, FJ 8.º Tal modo de razonar ha sido puesto en cuestión por el voto particular del magistrado VIVER PI-SUNYER, en los términos siguientes: «La tesis de que la asimetría en la asunción de competencias por parte de las diversas Comunidades habilita al Estado para llevar a cabo funciones legislativas y ejecutivas a lo largo de todo el territorio, supone consagrar un mecanismo de uniformización de las distintas CCAA ajeno por completo a los mecanismos previstos en nuestro Ordenamiento para asegurar la integración constitucional de todo el sistema.»

(21) Sobre la noción de «materia», véase C. VIVER PI-SUNYER: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989, y M. CARRILLO: «La noción de "materia" y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35-II, págs. 101 y sigs.

En efecto, en ciertos casos el encuadramiento material que se haga de una determinada actividad puede conducir a despojar a una Comunidad Autónoma de determinadas facultades de naturaleza ejecutiva en beneficio del Estado. Un ejemplo de lo expuesto lo tenemos en la STC 168/1993, de 28 de mayo, donde se incluyen dentro del título competencial de «telecomunicaciones» todos «aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos de soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven». Más clara, por su sentido restrictivo, es la discutible doctrina recogida en la STC 244/1993, que consagra la exigencia de autorización administrativa estatal para la instalación de antenas colectivas, dado que se encuadra la actividad dentro de la materia de «radiocomunicación» y que, según se afirma, «atiende a aspectos técnicos del dominio público radioeléctrico». El voto particular del magistrado López Guerra desmiente categóricamente tal ubicación material, pues afirma que «nos hallamos ante una materia inserta en la competencia sobre autorización de instalaciones de productos industriales: lo que se inscribe naturalmente dentro del título recogido como competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 10.30 de su Estatuto».

Lo mismo ocurre al ubicar la actividad de homologación de vehículos, en la ya citada STC 14/1994, dentro de la competencia exclusiva estatal de seguridad en el tráfico, atrayendo para sí el Estado tal actividad. Este encuadramiento es muy criticado por el voto particular del magistrado Viver Pi-Sunyer, puesto que, afirma, «la actividad industrial de verificación reglada del cumplimiento de esta normativa, aunque pueda tener alguna repercusión indirecta sobre la seguridad del tráfico, por su objeto y contenido debe incluirse en materia de seguridad industrial».

Un encuadramiento polémico se produce también en la citada sentencia 163/1994, al ubicarse las distintas modalidades de organización del juego de la lotería dentro del título competencial de Hacienda Pública (22).

Sin pretensión de insistir en exceso en la misma línea de razonamiento, valga con indicar que estos encuadramientos materiales de una determinada actividad también están fomentando la pervivencia de estructuras administrativas, algunas veces incluso de modo fragmentario, en el ámbito de acción del poder central.

F) *La concurrencia de competencias ejecutivas
sobre los mismos ámbitos materiales:
el solapamiento de Administraciones públicas como secuela*

Hasta ahora hemos venido haciendo hincapié en el dato de que el modelo de distribución de competencias se asentaba principalmente sobre criterios de repar-

(22) Véase STC 163/1994, FJ 6.º

to funcional según materias. A este carácter le hemos venido añadiendo una nota más, que es la relativa al elemento concurrencial que matiza el modelo.

De todos los supuestos examinados hasta ahora, en virtud de los cuales se pueden reconocer competencias ejecutivas al Estado sin que éste disponga de una reserva material explícita, bien se puede deducir que se producen intervenciones ejecutivas paralelas, tanto del Estado como de las CCAA, que actúan sobre un mismo ámbito material. Pero ello no implica, en principio, que se tengan que generar solapamientos, puesto que la actuación ejecutiva del Estado *desplaza* la posible intervención ejecutiva autonómica.

El Tribunal Constitucional ha sido receptivo a la hora de formular una doctrina que evitara esas posibles disfunciones administrativas. En efecto, en varias ocasiones el Alto Tribunal ha invocado expresamente los criterios de eficiencia y economía, así como los principios de descentralización y eficacia administrativa, afirmando que «obligan a evitar, en lo posible, administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarios a los criterios que la Constitución propugna» (23).

Esta enfática declaración de principios, luego reiterada en otros pronunciamientos del Tribunal (por ejemplo, la STC 79/1992, FJ 4.º) se ha visto, sin embargo, desmentida en la práctica en numerosas ocasiones. De ello nos vamos a ocupar inmediatamente.

Así, llama la atención que sea la propia jurisprudencia del Tribunal la que con cierta frecuencia (cada vez con más) utilice el concepto de *competencias concurrentes*. Concepto que no se emplea aquí referido a la concurrencia material (es decir, la concurrencia de títulos sobre una determinada materia), sino a un fenómeno en principio ajeno o, si se prefiere, excepcional en nuestro sistema competencial: *la concurrencia funcional*. Este fenómeno se producía, según cierta doctrina, en el caso de la compartición funcional bases/desarrollo legislativo y ejecución, pero ahí se hablaba de concurrencia imperfecta (24).

Sin embargo, lo que aquí queremos poner de relieve es que, como vamos a ver de inmediato, los casos de concurrencia ejecutiva funcional perfecta (o cuasi-perfecta) no son excepcionales y se están reconociendo con bastante frecuencia. Así, hasta fechas relativamente recientes, la jurisprudencia constitucional ha venido considerando el ámbito de la cultura como el espacio típico en el que se pro-

(23) Por todas, STC 13/1992, FJ 7.º En el lado contrario estarían los casos en los que el Tribunal ha esgrimido razones de «eficacia» para justificar la centralización de determinadas actuaciones ejecutivas (véase, por ejemplo, STC 79/1992, FJ 5.º).

(24) Véase, por ejemplo, J. TORNOS MAS y otros: *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, Civitas, 1988, págs. 45 y sigs. La misma terminología de «competencias concurrentes» para referirse a la compartición funcional, se defiende en E. ALBERTI ROVIRA y otros: *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, págs. 211 y sigs.

ducía esa concurrencia competencial. Era un supuesto excepcional, mientras que en el resto de casos (lo que parte de la doctrina denominaba concurrencia imperfecta) se estimaba que lo que se producía era una compartición funcional de la materia.

Sin embargo, tal como decíamos, la concurrencia funcional en el campo ejecutivo (que es el que nos interesa) ha pasado de ser un supuesto excepcional y singular a predicarse de numerosos ámbitos materiales en los que conviven actuaciones ejecutivas del Estado con actuaciones ejecutivas autonómicas. Es decir, se ha hecho todo lo contrario de lo que exponía, como hemos visto antes, el Alto Tribunal. Pero lo que es más importante, lo ha hecho (o al menos lo ha sancionado) el propio Tribunal con su jurisprudencia. Veamos algunos ejemplos:

En la STC 86/1989, de 11 de mayo, se produce una clara concurrencia de facultades ejecutivas sobre entidades de seguros reconociéndose la intervención tanto de la Administración del Estado como de las CCAA sobre determinados ámbitos, por ejemplo en la doble inscripción que deben realizar las Mutualidades de Previsión Social (FFJJ 20 y 22). Aquí se produce una inclusión de actos de ejecución dentro de la noción de bases, operación que fue muy criticada por el voto particular del magistrado López Guerra.

Esta doctrina se reitera de algún modo en la STC 155/1993, sobre Cooperativas de Crédito, donde se incide en el dato de la doble autorización: «La constitución de una Cooperativa de Crédito requerirá autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda, pero esta autorización —dice el Tribunal— *no excluye otras intervenciones administrativas y entre ellas la autonómica.*» El voto particular del magistrado Viver Pi-Sunyer fue categórico en su formulación: «Una interpretación de este tipo supone admitir un *solapamiento de títulos competenciales con la consiguiente duplicidad de actuaciones.*»

La concurrencia aparece de modo más diáfano en materia de fomento a la investigación, pues «el artículo 149.1.15 reconoce inequívocamente al Estado una competencia para la acción de fomento en este específico sector, con independencia, claro es, de la actuación propia que pueda ser llevada a cabo por las CCAA» (25). Sobre esta misma doctrina se vuelve a incidir en la STC 90/1992, de 11 de junio, cuando se dice que existe un paralelismo entre el artículo 149.1.15 y 148.1.17 CE, «lo que evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de centros decisores»; afirmándose, además, que «la competencia autonómica queda situada en

(25) STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 10 (RI, «Cultivos marinos»). En sentido similar, STC 53/1988, de 24 de marzo, FJ 1.º (CC, «Interés sanitario actos científicos»).

pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado [...] al haber optado la CE [...] por posibilitar un *régimen competencial en términos de concurrencia*» (26).

Asimismo, una actuación concurrente se produce en el campo de la formación y perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Administración de Justicia, pues en él la competencia —dado que la materia tiene una dimensión supraautonómica— se confiere al Estado, pero también las CCAA pueden coadyuvar en la misma mediante técnicas de colaboración o auxilio» (27).

En el ámbito de la protección civil las competencias se califican también como concurrentes entre el Estado y las CCAA, produciéndose, además, un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas sobre la materia (municipal, supramunicipal, insular, provincial, autonómica y estatal) (28).

Con precedente en la STC 29/1986, el Tribunal ha reconocido que la materia de planes de reconversión y reindustrialización es una tarea común del Estado y de las CCAA, produciéndose una situación de concurrencia competencial. No obstante, habría que precisar que en este caso se afirma que la competencia sería estatal (con apoyo en el artículo 149.1.13), «sin perjuicio de que las CCAA que posean competencias de desarrollo legislativo y ejecución de los planes estatales de reestructuración de sectores económicos [...] puedan establecer otras medidas planificadoras complementarias y coordinadas» (29).

Del mismo modo, al encuadrar la materia de patrimonio histórico-artístico dentro de la más amplia de cultura, el Tribunal reconduce aquélla al plano concurrencial y reconoce que, en relación con las competencias ejecutivas, «ambas (Estado y Comunidades) y por títulos concurrentes en virtud del sistema de distribución de competencias, derivado del artículo 149.2 CE la tienen para la difusión internacional del conocimiento del Patrimonio Histórico-Artístico» (30).

Pero donde la concurrencia ha encontrado un campo abonado es, sin duda, en el terreno de las subvenciones. En este ámbito, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional habla, sin ambages, de competencias concurrentes. Este dato se reconoce de modo diáfano en numerosos pasajes de la STC 13/1992. Allí, en efecto, claramente se expone que «esta concurrencia competencial del Estado y las CCAA en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse [...] mediante técnicas de co-

(26) STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 4.º (RI, «Fomento a la investigación»).

(27) STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 11 (RI, «LC-2J»).

(28) Véanse SSTC 123/1984 y 133/1990, ya citada.

(29) STC 177/1990, de 15 de noviembre, FJ 3.º (C2, «Fomento construcción naval»). Si bien, en este caso, habría que matizar el supuesto concurrencial, pues aquí se produce más bien una compartición funcional, aunque también una posible concurrencia material de títulos competenciales.

(30) STC 17/1991, de 31 de marzo, FJ 6.º (RI, «Patrimonio Histórico-Artístico»).

operación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» (FJ 7.º).

Campo subvencional en el que se vuelve a insistir en la STC 79/1992, donde ya sin rubor se afirma que «la materia de agricultura y ganadería es una materia en la que existen competencias estatales concurrentes de ordenación general del sector en todo el territorio nacional» (FJ 3.º). Un caso de concurrencia se produce, asimismo, en la doctrina recogida en la citada sentencia 163/1994 (FJ 7.º), pues allí se admite que las CCAA dispongan de la competencia para organizar y gestionar juegos (incluso de lotería) en su propio territorio, y que el Estado puede hacer lo mismo en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.14 CE.

De toda esta jurisprudencia expuesta bien se puede advertir que la misma alimenta la implantación de un elemento en principio extraño al sistema de distribución competencial recogido en la Constitución territorial. Se producen, por tanto, actuaciones ejecutivas de la Administración del Estado y de las Administraciones autonómicas que intervienen sobre el mismo espacio material; actuaciones que, además de provocar el mantenimiento de estructuras administrativas estatales, generan, en determinados casos, solapamientos y duplicaciones innecesarios, con un enorme coste y que derivan necesariamente en un sistema ineficiente.

A todas estas cuestiones se ha referido más de una vez el propio Tribunal. Sin embargo, algunos de sus pronunciamientos desdican sus propios planteamientos, puesto que coadyuvan a alimentar la duplicidad administrativa. Un caso, por ejemplo, se produce en la STC 124/1989, y es el relativo a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas en la Seguridad Social, pues allí se dice lo siguiente: «La concordancia práctica de estas competencias que concurren sobre una misma institución ha de llevar a declarar que la competencia del Estado en la materia, por incidir en el nacimiento, duración y extinción de la obligación de cotización, ha de entenderse sin perjuicio de que la Generalidad de Cataluña pueda llevar a cabo actuaciones concretas en relación con el cumplimiento por los ciudadanos de esos deberes de inscripción, afiliación y situaciones de altas y bajas.» Operación esta a la que se opuso fundamentadamente un voto particular del magistrado Leguina Villa, que afirmaba que «con esta forma de razonar se viene a consagrar un sistema de doble competencia que, a mi modo de ver las cosas, carece de fundamento en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña».

Duplicidades que también se advierten de modo nítido, pese a pretender evitarse, en la doctrina recogida en las SSTC 13/1992 y 79/1992. Igualmente, en el supuesto anteriormente citado de competencias en materia de juego (expresamente lotería), la duplicidad que se predica de la doctrina contenida en la STC 163/1994 es obvia. Así, el voto particular del magistrado Viver Pi-Sunyer ha sido contundente a la hora de censurar la doctrina allí recogida, al afirmar que «nues-

tro Ordenamiento jurídico [...] ha optado por un sistema de distribución de competencias basado en el reparto de actividades entre Entes, no por un modelo concurrencial o de duplicidad» (31). Es, por tanto, la primera vez en que se hace mención (aunque sea en un voto particular) al dato de que estamos caminando hacia un modelo concurrencial que desvirtúa los perfiles del modelo de reparto funcional inicialmente previsto en la Constitución territorial.

En todo caso, digamos aquí que la duplicidad también es resultado de todos los supuestos anteriormente citados, si por duplicidad entendemos la pervivencia de dos Administraciones que actúan sobre un mismo ámbito material, aunque esa actuación unas veces sea concurrencial y otras, en cambio, desplace puntualmente la intervención de la otra instancia. La diferencia en este caso se produce porque se reconoce expresamente que ambas Administraciones pueden actuar sobre un mismo espacio material. La duplicidad también se deriva de la lógica intrínseca del sistema de reparto de competencias. Recuérdense, por ejemplo, cómo en algunos casos la competencia se anuda a criterios de territorialidad o a que la materia sea considerada de «interés general». En ambos se están contemplando previsiones constitucionales que fomentan la pervivencia en paralelo de sendas Administraciones públicas que actúan en determinados casos (en función del territorio o de que la materia disponga del calificativo de «interés general»).

G) *Competencias de ejecución que el Estado sigue manteniendo como resultado de la política de traspaso de servicios*

No resulta discutible en estos momentos afirmar que la política de traspasos de servicios, o lo que también se denomina con menor precisión como «transferencias de competencias», incide directamente sobre el ejercicio de competencias ejecutivas y, qué duda cabe, sobre el mantenimiento de determinadas estructuras administrativas.

Debemos incidir, pues, en la distinción básica entre titularidad y ejercicio de

(31) El voto particular en cuestión, continúa diciendo que «la primera fundamental consecuencia que deriva de esta opción constitucional es la de que desde dos títulos competencia es diferentes —en este caso Hacienda general y juego— no puede realizarse exactamente el mismo tipo de actividades, coincidiendo ambas en un mismo territorio, aunque una de ellas se extienda a un ámbito más amplio. En nuestro Ordenamiento, aceptar el solapamiento de títulos competenciales equivale a desconocer el criterio hermenéutico basado en la presunción de coherencia del legislador, que no puede haber querido decir la misma cosa con términos y conceptos distintos». En la doctrina, a la dualidad de Administraciones públicas se ha referido recientemente L. LÓPEZ GUERRA: «El desarrollo de las autonomías y su futuro», en AA. VV.: *Diez años del Amalgamamiento del Fuero (1982-1992). El Estado de las Autonomías*, Pamplona, 1994, págs. 131 y sigs. (espec. págs. 145-146).

las competencias (32). Frente a la atribución constitucional o estatutaria de las competencias, su ejercicio (por lo que concierne a las CCAA) requiere, según los casos, que se haya producido el traspaso de medios materiales y personales. Como ha reiterado abundantemente el Tribunal Constitucional (véanse, por ejemplo, las SSTC 25/1983; 113/1983; 125/1984; 48/1985; etc.), los Decretos de Transferencias no son normas atributivas de competencias, pero «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias, cuando según la naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias mientras los servicios no sean transferidos» (33). El Estado sigue, por tanto, ejerciendo provisionalmente la competencia y todo ello se justifica en el principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos (34).

En consecuencia, si por cualquier circunstancia los trasposos de servicios se demoran, la Administración del Estado sigue ejerciendo provisionalmente esas competencias o, si se prefiere, prestando esos servicios, con su estructura burocrático-administrativa propia.

La continuidad de la estructura administrativa estatal también se ve reforzada —conforme apuntara en su momento Balza Aguilera— en la tendencia que se advierte a sustituir los trasposos puntuales por convenios de colaboración, lo que devalúa —a juicio de ese autor— el ejercicio competencial autonómico (al restarle margen de decisión propia y dejar mayor influencia al Estado en un ámbito sobre el que, en principio, no puede incidir), impidiendo, además, la adaptación de la Administración del Estado a la nueva distribución de poder (35).

Como es conocido, los problemas centrales (lo cual no quiere decir que no haya otros muchos) se sitúan en torno a las diferentes lecturas de los contenidos competenciales de los distintos Estatutos. A este respecto resulta paradigmático el *Informe sobre Transferencias* elaborado por el Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco (36). De dar cré-

(32) Véase, por todas, la STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 5.º (CC, «Concesión aprovechamiento aguas»).

(33) STC 25/1983, de 7 de abril (CC, «Concurso Cuerpos nacionales Administración Local»).

(34) Véanse SSTC 143/1985 (CC, «Inspección Cinematografía») y 209/1990 (CC, «Cámaras Agrarias: provisión de puestos»).

(35) Intervención de J. BALZA AGUILERA en el Curso de Verano de la UIMP/Universidad de Barcelona sobre *El Estado de las Autonomías 1993*: «La experiencia y las perspectivas en el proceso de traspaso de servicios: Cataluña, Extremadura y País Vasco». Texto mecanografiado cedido gentilmente por el autor.

(36) El Informe fue inicialmente aprobado por el Gobierno Vasco y sometido después a la aprobación del Parlamento Vasco, que introdujo alguna pequeña modificación. Véase el Informe de la Ponencia y Dictamen de la Comisión del Parlamento Vasco relativos al «Informe sobre el Desarrollo Estatutario» (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco* de 9 de julio de 1993). Véase también debate y resoluciones del Pleno del Parlamento Vasco de 1 de julio de 1993.

dito —siquiera sea parcial— a las lecturas más proclives al autogobierno, ello supondría que la Administración del Estado — quince años después de la aprobación de los primeros Estatutos— sigue reteniendo para sí un importante núcleo de potestades ejecutivas que se ejercen por una Administración que se resiste a ceder cuotas de poder.

El problema no es baladí, pues como ha puesto acertadamente de relieve el profesor Aja, estas disputas se tendrían que haber aclarado hace tiempo, pero lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha huido del problema en distintos momentos al renunciar explícitamente a determinar la titularidad de las competencias (37). Todo lo más que ha sabido decir el Alto Tribunal es que el retraso en el traspaso de servicios resulta una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías. También ha afirmado, que el ejercicio provisional de la competencia por el Estado, cuando ésta sea autonómica pero no transferida, debe reputarse como anómalo porque es provisional y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente (38).

Resulta, pues, obvio resaltar que la política de traspasos que se ha seguido hasta la fecha —al menos con determinadas CCAA, que son las que reivindican un mayor espacio de autogobierno— incide negativamente sobre la estructura administrativa, al fomentar el mantenimiento de ámbitos funcionales ejecutivos en la Administración del Estado.

En cualquier caso, lo que sí parece cierto es que la política de traspasos es una muestra evidente de un clima de cierta tensión autonómica permanente que genera un escenario competencial móvil; es decir, un escenario no definitivo y dependiente, en última instancia, tal y como se está viendo en el momento presente, de correlaciones de fuerza de naturaleza coyuntural. Todo esto repercute negativamente sobre el reparto de competencias ejecutivas y sobre el sistema administrativo en su conjunto, en la medida en que retiene en sede administrativa estatal atribuciones de contenido ejecutivo propias de las materias objeto de los traspasos en disputa.

A MODO DE CONCLUSIÓN:

¿CÓMO INCIDE EL REPARTO DE COMPETENCIAS EJECUTIVAS SOBRE EL SISTEMA ADMINISTRATIVO?

En pocas líneas se puede recapitular lo dicho hasta ahora. Del examen de los

(37) «Valoración general», en *Informe Comunidad s Autónomas 1993*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994, vol. I, pág. 33.

(38) Véase STC 209/1990, FJ 4.º, ya citada.

seis puntos anteriores, se podrá colegir que el sistema inicialmente diseñado de reparto de competencias ejecutivas se ha visto muy alterado en su aplicación puntual. La Administración del Estado ha encontrado argumentos de uno u otro tipo para intervenir ejecutivamente en sectores que formalmente en principio no le correspondían. Esas intervenciones justifican, a su vez, la permanencia de estructuras, organismos o de cualquier otra unidad administrativa en sede estatal.

No obstante, hay que diferenciar entre los supuestos enumerados, pues lo cierto es que se producen tres formas de actuación ejecutiva de la Administración del Estado en ámbitos en los que inicialmente no se presumía su intervención. A saber: *a*) Por un lado, en los cuatro primeros supuestos citados (actos de ejecución dentro de la noción de bases, invocación de títulos competenciales genéricos por parte del Estado, la entrada en juego de intereses supracomunitarios, o encuadramiento material que permite la actuación ejecutiva estatal), la intervención ejecutiva del Estado se produce *a costa* de la propia de la Comunidad Autónoma, que en determinados casos concretos (actuación sobre un espacio material determinado) se ve desplazada; *b*) Por otro, en el quinto supuesto citado (conurrencia de competencias ejecutivas), la intervención ejecutiva estatal se produce *además* de la intervención ejecutiva autonómica, generándose actuaciones en paralelo que se proyectan sobre un mismo ámbito o realidad, y *c*) Por último, en el sexto supuesto (la política de traspasos), la intervención ejecutiva de la Administración del Estado se efectúa *provisionalmente*, es decir, mientras no se materializa el traspaso en cuestión, aunque puede adquirir tintes de permanencia.

Como se puede presumir, los efectos que esos supuestos producen sobre el sistema administrativo son de diferente intensidad según los casos. No obstante, en todos ellos se apunta un modelo disfuncional, puesto que tales interpretaciones conducen a la permanencia de dos aparatos administrativos con competencias ejecutivas generales que intervienen según un complicadísimo sistema de reparto, proyectándose sobre materias, sobre partes de materias, sobre funciones o sobre partes de funciones. Los cuatro primeros supuestos fomentan, además, que la Administración del Estado siga manteniendo amplias estructuras burocrático-administrativas en ámbitos de actuación que en principio no le competen; genera, pues, duplicidad, pero sin que se produzca, normalmente, solapamiento funcional o intervención doble. Sin embargo, el quinto supuesto sí que provoca solapamiento o intervención dual; dicho gráficamente, en este caso (competencias concurrentes) se apuesta por un modelo de competencias ejecutivas dobles o por un solapamiento funcional, y por sendas Administraciones que concurren en los mismos ámbitos y con funciones idénticas. Mientras que el último caso (política de traspasos), también da pie al mantenimiento de estructuras de la Administración del Estado (mientras no se activa el traspaso), así como débilmente a ciertos supuestos de duplicidad (en tanto en cuanto las CCAA, aún sin traspasos efecti-

vos, articulan estructuras directivas y administrativas por aplicación directa del Estatuto).

Se puede intuir, pues, que este sistema administrativo es muy costoso en términos económicos. No creo que haya que ser muy incisivo para predicar del mismo su ineficacia e ineficiencia. Su propia complejidad, además, lo hace en la práctica muy poco operativo, amén de terriblemente inseguro. En determinados casos, se requieren amplísimos conocimientos para poder afirmar con ciertas garantías cuando una actividad ejecutiva puede ser encuadrada en la esfera de la competencia estatal o autonómica. Pero lo más significativo, a nuestros efectos, radica en el cambio de modelo de reparto de competencias ejecutivas que se vislumbra de lo visto hasta ahora; cambio de modelo que inevitablemente tiene que ser acusado por nuestro sistema administrativo. Así las cosas, todas las críticas que se efectúan a este sistema administrativo, tachándolo de que abona el paralelismo, fomenta las duplicidades, genera solapamientos, y otras apreciaciones por el estilo, no resultan afirmaciones vacías, sino tremendamente cargadas de sentido.