

Evolución y estado competencial actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Eduardo Hinojosa Martínez

I. Fundamentos del sistema

1. Consideración previa.

Transcurridos recientemente veinte años desde los denominados *Pactos de Antequera*, cuyo objeto venía esencialmente constituido por el acuerdo de las fuerzas políticas sobre la obtención para Andalucía del techo competencial máximo que habría de ser permitido por la Constitución, en aquel entonces recientemente refrendada y pendiente aún de aprobación y sanción¹, parece éste un buen momento para mirar alrededor y comprobar el estado de desarrollo en el que actualmente se encuentra el sistema competencial instaurado con la Constitución Española (CE) y el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA).

Es importante para ello tener siempre presente la naturaleza misma de este sistema, que en términos generales concibe la distribución territorial del poder como un *proceso*, caracterizado por su falta de uniformidad² y por su extensión, siempre larga y compleja, sin un claro fin en todos los supuestos, ya que, dicho gráficamente, sobre lo que sería la constante del sistema, conformada por el conjunto competencial que en el marco de la Constitución es asumido por el Estatuto de Autonomía, inciden importantes variables que lo modulan profundamente. Además de la propia posibilidad de reforma de los Estatutos o de ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas, el mecanismo diseñado para hacer efectivo el esquema constitucional, que, como es sabido, se sustenta en la realización de trasposos competenciales a las Comunidades Autónomas, el grado de ejercicio competencial alcanzado en cada momento tanto por el Estado

1. El texto del pacto, adoptado en la ciudad de Antequera, el día 4 de diciembre de 1978, expresa el compromiso de los partidos políticos firmantes de «...impulsar y desarrollar los esfuerzos unitarios encaminados a conseguir para Andalucía, dentro del plazo más breve posible, la autonomía más eficaz en el marco de la Constitución...». Sobre su origen y significación puede verse, entre otros, el trabajo de M. HIJANO DEL RÍO y M. RUIZ ROMERO (1997, 307), en el que puede consultarse el texto de los pactos.

2. Según F. TOMÁS Y VALIENTE (1988, 61) «...la pluralidad propia del Estado autonómico consiste no sólo en que está integrado por varias Comunidades Autónomas, sino que éstas son, en aspectos muy importantes, diversas entre sí. Si en un Estado federal cabe hablar de homogeneidad en la diversidad, puesto que hay diversos Estados miembros, pero todos con igual estructura institucional y con el mismo contenido competencial, nuestro Estado autonómico se caracteriza por la diversidad en la diversidad, ya que las Comunidades Autónomas difieren entre sí en puntos tan fundamentales como el proceso de acceso a la constitución de la autonomía, el mínimo de organización institucional exigido en algunos casos (artículo 152 CE, en relación con las Comunidades del artículo 151) y el contenido de competencias asumido por cada Comunidad en su Estatuto...».

como por aquéllas, o la inestimable incidencia que en el sistema ha producido y habrá de producir la actividad del Tribunal Constitucional y, por qué no, de los Tribunales ordinarios, a la hora de dar aplicación al bloque de la constitucionalidad y, por tanto, de complementarlo jurisprudencialmente, como se verá, con importantes efectos, constituyen todos ellos elementos que contribuyen a configurar el conjunto del sistema, cuya conformación última, en consecuencia, podrá variar significativamente en cada etapa.

Con esta premisa, a lo largo de las siguientes líneas, de manera ciertamente apresurada y sumaria, tratará de describirse la situación en la que hoy se encuentran los aspectos del sistema cuya evolución o situación actual resulta más significativa, comenzándose para ello por el examen de los considerados como fundamentos del sistema y de las limitaciones generales de la autonomía constitucional, ofreciendo, en segundo lugar, una somera perspectiva del esquema de reparto competencial, con referencia a ciertas reglas dirigidas a delimitar concretamente el alcance de los respectivos títulos competenciales. Igualmente, habrá ocasión de comentar algún aspecto del conjunto de relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, con especial atención a la consideración que finalmente han recibido las cláusulas de suplencia y prevalencia del Derecho estatal, abordándose, por último, algunos de los elementos que determinan la efectividad del sistema, con específica referencia a los trasposos competenciales, al grado de incidencia sobre el ejercicio competencial que debe reconocerse al principio de autonomía financiera, y a la situación de desarrollo estatutario en la que se encuentra nuestra Comunidad Autónoma.

2. Los límites de la autonomía como fundamento del sistema. El interés general y el territorio.

Si, como es sabido, el sistema de estructura territorial del Estado se conforma con la intervención de los

principios de *unidad, autonomía y solidaridad* (artículo 2 CE), aquel primero se materializa con la atribución al Estado del conjunto competencial de mayor trascendencia, en el que es posible delimitar un núcleo central estrechamente ligado a la soberanía estatal³, complementado con la *unidad de mercado* que impone el Texto constitucional mediante la precisa consagración de la libre circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado (artículos 139.2º y 157.2º CE), y que se garantiza en último extremo a través de ciertos mecanismos de control estatal sobre las Comunidades Autónomas, tales como la denominada *coerción estatal* (artículo 155 CE), o con la posible emisión de *leyes de armonización* (artículo 150.3º CE) o suspensión de leyes, disposiciones o actos en caso de interposición de recursos de inconstitucionalidad o conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional (artículo 161.2º CE).

Pero, precisamente, el principio de unidad del Estado, termina de definirse con el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que sin oponérsele, encuentra en él su propio fundamento, así como sus contornos y límites⁴, y que se caracteriza por el reconocimiento de un determinado ámbito competencial en favor de las Comunidades Autónomas, que conlleva la atribución de poderes superiores (potestad legislativa, expropiatoria, sancionadora, etcétera), por venir determinado en la propia Constitución (y ello de forma distinta a la empleada para las Entidades Locales, cuya concreción se encomienda al legislador ordinario) y por su voluntariedad y diversidad, ya que no se prevé un sistema homogéneo sino el acceso a la autonomía de aquellos territorios que así lo decidan, a través de los procedimientos que se establecen y con diversidad de grados de autogobierno.

Pues bien, en cuanto a los límites del principio de autonomía, el Tribunal Constitucional desde el principio de su andadura se ha preocupado por reducir el valor

3. Así lo expresa L. COSCULLUELA MONTANER (1979, 25), que entiende incluidas en ese núcleo materias tales como la nacionalidad y extranjería, las relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, Administración de justicia, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sistema monetario o la Hacienda General (apartados 2º, 3º, 4º, 5º, 10º y 14º, del artículo 149.1 CE).

4. Como expresaba la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 4/1981, «...en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución...».

autónomo del *interés general* como criterio determinante para la atribución de competencias entre en el Estado y las Comunidades Autónomas, atribución que, por contra, debe materializarse de conformidad con las precisas normas de reparto contenidas en la Constitución y en los Estatutos. Como tempranamente expuso la Sentencia 42/1981, «...la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las de artículo 149.1 de la Constitución, y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias...», lo que gráficamente refleja la Sentencia 152/1988, al declarar que «...la persecución del interés general no puede materializarse "a pesar de" los sistemas de reparto de competencias, sino que ha de lograrse "a través de" los mismos...»⁵. Todo ello, claro está, sin perjuicio de la llamada al interés general o supracomunitario, que en determinados supuestos la misma norma constitucional realiza, supuestos en los que, naturalmente, será lícito su empleo⁶.

Una particularización de este concepto de interés general o supraautonómico, puede encontrarse en el criterio de la *supraterritorialidad*, como circunstancia en la que, en no pocas ocasiones, ha pretendido basarse el desapoderamiento de competencias naturalmente autonómicas y su correlativa atribución al Estado. Frente a tal pretensión la doctrina constitucional ha sido rigurosa en salvaguardar la estricta observancia de las previsiones constitucionales y estatutarias, fundamentalmente a través de la Sentencia 329/1993,

que declara inconstitucionales las previsiones de intervención directa del Estado, contenidas en el Real Decreto 1613/1985, de 1 de Agosto, en supuestos de contaminación por dióxido de azufre y de partículas en suspensión, cuando la contaminación sobrepasara el territorio de una Comunidad Autónoma.

La doctrina constitucional se reiteró mas adelante en la Sentencia 102/1995, dictada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, entre otros, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra determinados preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en la que, con el fundamento expuesto, se declara, concretamente, la inconstitucionalidad del artículo 21.4º de la Ley, que reconocía al Estado la competencia para la declaración de los espacios naturales protegidos cuando se encontraran situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas⁷.

Con independencia de otros supuestos futuros que pudieran plantearse, la tesis expuesta adquiere especial significación para la Comunidad Autónoma de Andalucía en la concreta defensa de su titularidad competencial plena en relación con determinados espacios naturales cuya delimitación se extiende fuera del territorio andaluz, entendido en sentido estricto, como lo es la zona marítimo-terrestre o las aguas marítimas. Se trata concretamente del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, cuyo Plan Rector de Uso y Gestión suscitó en su día el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno del Estado, fundado precisamente en la *supraterritorialidad* del Parque⁸.

5. La declaración se reitera, entre otras, en la Sentencia 59/1995.

6. Lo que significativamente acontece en relación con las obras de interés general, tal y como puede verse en las Sentencias 40/1998 (puertos) y 65/1998 612(carreteras), del Tribunal Constitucional.

7. Curiosamente, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, dictada con la supuesta finalidad de adaptación de la Ley 4/1989, a las declaraciones de la STC 102/1985, desconoce claramente esta tesis en la nueva redacción que otorga al artículo 19.3º de aquella Ley, en el que se atribuye al Estado la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, o en el texto del nuevo artículo 23.ter, incorporado a la Ley 4/1989, que atribuye al Estado el nombramiento de los Directores-Conservadores de esa tipología de Parques Nacionales.

8. El asunto derivó en la interposición por el Estado de conflicto positivo de competencia frente a la Comunidad Autónoma, pendiendo igualmente otro correlativo, formulado por el Gobierno andaluz contra la Orden de 3 de julio de 1995, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establece la reserva marítima de pesca de Cabo de Gata-Níjar.

Pero, además, el límite general que el territorio representa para el acervo competencial autonómico⁹, ha recibido en la jurisprudencia constitucional una razonable y flexible interpretación, basada precisamente en la unidad política, jurídica, económica y social del Estado que, como expresaba la Sentencia 37/1981, «...impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarles, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación...». Se concluye, por ello, en que aquella limitación territorial no puede impedir la eficacia extraterritorial del ejercicio de sus competencias por las Comunidades Autónomas¹⁰.

A pesar de todo, es evidente que esa posibilidad de incidencia extraterritorial autonómica, tiene su límite en la necesaria *neutralidad* que debe presidir el ejercicio de la actividad de las Comunidades Autónomas, necesidad especialmente sentida en el ámbito tributario, donde es expresa la prohibición constitucional (artículo 157.2º CE) de adopción por aquéllas de medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio, que hace inexcusable la interdicción de la *competencia fiscal* entre Comunidades Autónomas, con la que habrían de resultar injustificadamente perjudicadas frente al resto las Comunidades de menor potencialidad económica, quedando seriamente afectado el principio de solidaridad constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 150/1990, ha tenido ocasión de proclamar la constitucionalidad de recargos autonómicos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que además de su expresa contemplación constitucional como recurso de las Comunidades Autónomas (artículo 157.1.a CE), no conllevan minoración alguna de los ingresos del Estado, ni representan una directa e inmediata incidencia sobre el objeto del tributo, dejando por tanto a salvo aquella necesaria neutralidad.

Sin embargo, no parece que pueda decirse lo mismo en relación con las posibilidades normativas que con la reforma del sistema de financiación autonómica operada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de Diciembre, se reconocen a las Comunidades Autónomas sobre determinadas figuras impositivas, entre ellas, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La posible regulación autonómica de la *tarifa* del Impuesto sobre la Renta, no se limita a producir, como ocurre con el recargo, meros efectos "*de hecho*" sobre las rentas de los bienes producidos fuera del territorio de las respectivas Comunidades Autónomas, como incidencia natural derivada del efecto extraterritorial del ejercicio de las competencias autonómicas, sino que al regular de forma directa la contribución a las arcas públicas de la renta procedente de dichos bienes, incide de forma directa en su *estatuto legal*, contribuyendo a la delimitación y formando parte del contenido del mismo derecho de propiedad¹¹; muy particularmente, la utilidad económica del bien conforma -de manera además esencial- el propio derecho de propiedad¹², debiendo por ello garantizarse su manteni-

9. Según el artículo 9 del Estatuto de Autonomía «...las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía, tendrán eficacia en su territorio...», en lo que insiste el artículo 41.1º al declarar que «...todas las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial andaluz...».

10. Además de la materia de transportes de mercancías, a la que se refiere la STC 37/1981, la doctrina ha recaído, entre otros, en ámbitos como el de cooperativas (SSTC 72/1983, 44/1984, 165/1985), Cajas de Ahorro (STC 49/1988), de ordenación de los seguros (STC 86/1989), o en el de seguridad industrial (STC 243/1994).

11. Como el Tribunal Constitucional tiene declarado (entre otras, Sentencias 11/1981, FJ 10º), el contenido de los derechos viene constituido por el conjunto de facultades o posibilidades de actuación que de ellos derivan, conjunto de facultades que puede venir afectado por los deberes y obligaciones impuestos por el ordenamiento jurídico en atención a la función social que aquellos derechos deben cumplir. Así lo indica también la Sentencia 37/1987 (FJ 2º), según la cual «...la Constitución reconoce un derecho de propiedad privada que se configura y protege ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de objeto de dominio está llamada a cumplir...».

12. Así lo expresa la Sentencia 89/1994 (FJ 5º), según la cual «...la utilidad económica de la propiedad dada en arrendamiento im-

miento en atención a la garantía del derecho mismo. Máxime, todo ello, en el seno del sistema fiscal español, en el que la tributación de los bienes queda centrada, no tanto en su titularidad y existencia, sino en el rendimiento de ellos procedente, como elemento que revela de forma más acertada la capacidad económica gravada, al determinar el verdadero valor productivo de los bienes, resultando su consideración, por ello, la vía más idónea para hacer efectivas las exigencias constitucionales respecto del sistema tributario (artículo 31.1º CE)¹³.

En definitiva, aquella posible eficacia extraterritorial del ejercicio de las competencias autonómicas debe respetar en todo caso el necesario principio de *neutralidad* que el sistema de financiación autonómica ha de garantizar, como exigencia directa e inmediata del límite general a la autonomía de las nacionalidades y regiones que constituye, precisamente, el elemento del territorio respectivo, exigencia que no parece respetar la reforma del sistema de financiación autonómica introducida con la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de Diciembre¹⁴.

3. La igualdad como límite del derecho a la autonomía.

La pretendida consideración del principio de *igualdad* como una derivación del de unidad, que parecería venir consagrado por el artículo 139.1º CE, según

el cual «...*todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional...*», ha sido objeto de fuertes matizaciones jurisprudenciales, en el sentido de reducir la garantía constitucional a la igualdad de posiciones jurídicas fundamentales, y ello en virtud de la atribución al Estado de la competencia para la «...*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...*» (artículo 149.1.1ª CE). Fuera de este ámbito competencial del Estado, en el resto la Constitución permite la diversidad¹⁵. De esta manera, la afirmación contenida en el artículo 139.1º CE debe entenderse referida a la igualdad en el ámbito interno de cada Comunidad Autónoma, en el que no pueden existir tratamientos diferenciados entre los ciudadanos¹⁶.

A pesar de todo, no puede decirse que el empleo del artículo 149.1.1ª CE con este fin, de consecución de aquella posición jurídica fundamental, haya venido presidida por criterios seguros y rigurosos, sino que, por el contrario, el precepto ha sido de ordinario objeto de imprecisas y vagas declaraciones jurisprudenciales de tendencias uniformistas, siendo considerado en ciertos ámbitos (así, en el sancionador) como impeditivo de la introducción por las Comunidades Autónomas de *divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto de régimen juri-*

plica la percepción de la correspondiente merced arrendaticia, por lo que una disposición que supusiera el vaciamiento del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el artículo 33 de la Constitución...».

13. De ahí el importante valor que en este sentido ostenta el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre lo que más adelante se insistirá.

14. En cualquier caso, sobre esta cuestión la doctrina se muestra profundamente dividida, pudiendo consultarse sobre ella los recientes trabajos de J. PÉREZ ROYO (1997), de L. GARCÍA RUIZ y E. GIRÓN REGUERAR (1997) y de J. LASARTE (1997), coautor también del trabajo realizado por G. CASADO OLLERO y otros (1997). Sobre ella, en fin, habrá de estarse a lo que en su día resuelva el Tribunal Constitucional, al quedar integrada entre los diversos fundamentos en los que se sustenta el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno andaluz frente a las referidas Leyes estatales.

15. Ya la STC 37/1981, al referirse al principio de igualdad, declaraba que «...*tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros ni en el ámbito del Derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan, hace potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional...*».

16. Así lo señalaba I. DE OTTO (1985, 255) y se recoge, por ejemplo, por L. LÓPEZ GUERRA (1990, 83)

*dico aplicable en otras partes del territorio*¹⁷, tendencia que, no obstante, y afortunadamente, ha recibido un importante correctivo en la Sentencia 61/1997, en cuyo fundamento 7.a), rechazándose expresamente esta genérica función que venía reconociéndose al precepto constitucional se declara que «...el artículo 149.1.º 1.ª CE no viene a ser trasunto, en el plano competencial, del artículo 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos. Este título estatal no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente...». Se trata, sin más, de dar al precepto su debida consideración como título competencial, no como prohibición a las Comunidades Autónomas, que atribuye cabalmente al Estado competencia para el establecimiento de condiciones básicas garantizadoras del ejercicio derechos y del cumplimiento de deberes constitucionales¹⁹.

4. El principio de solidaridad.

El tercero de los fundamentos del sistema, el principio de solidaridad, constituye el otro esencial soporte de la unidad del Estado, adecuado contrapeso de la autonomía de las nacionalidades y regiones, a cuya definición contribuye también de modo fundamental²⁰, concretado básicamente por referencia al ámbi-

to económico²¹, con específica previsión constitucional de determinados mecanismos ordenados a su efectividad²², pero cuya consecución debe perseguir todo desarrollo del sistema.

Concretamente, de acuerdo con el artículo 156.1º CE, el principio de solidaridad debe presidir el concreto sistema de financiación autonómica que se establezca, exigencia que no parece realmente alcanzable mediante la ya comentada reforma introducida por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de Diciembre, con la que el Estado renuncia, en importante medida, a uno de los instrumentos esenciales con los que contaba para hacerlo efectivo, y que no es otro que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que como es sabido, con aquella reforma se convierte en uno de los denominados impuestos cedidos. Se afecta con ello a la espina dorsal del sistema y, señaladamente, a uno de los instrumentos más directamente orientados a la consecución de los objetivos de distribución de la renta y de la riqueza y de equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio del Estado (artículo 131.1 CE y 138.1 CE), siendo fácil comprender la inestimable pérdida que éste sufre en sus posibilidades de materialización del principio de solidaridad²³, consecuencias, en las que no parece este el momento de profundizar, y que declaradamente tratan de evitarse a través de ciertos mecanis-

17. La tesis puede verse en las SSTC 87/1985, 48/1988, 227/1988, 100/1991, 136/1991, 108/1993 y 156/1995..

18. Dictada en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, interpuestos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de las valoraciones del suelo, y contra el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

19. Sobre esta particular cuestión puede verse el trabajo del autor (1997).

20. Así lo indica la STC 135/1992 (FJ 7º), según la cual, «...otro de tales límites intrínsecos radica en el principio de solidaridad que nuestra Constitución invoca repetidas veces y en definitiva no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española...».

21. Según el artículo 138.1º CE, «...el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...».

22. Como son la planificación económica (artículo 131.1º CE) y el Fondo de Cooperación Interterritorial (artículo 158.2º CE). También las llamadas *transferencias de nivelación*, contempladas en los artículos 158.1º CE y 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, destinadas a asegurar un nivel mínimo en la prestación del conjunto de servicios públicos esenciales, vienen en definitiva a paliar los posibles defectos de funcionamiento del sistema, siempre bajo la perspectiva de la solidaridad.

23. Esta es la opinión de J. PÉREZ ROYO (1997, 59), manifestándose también J. FERREIRO LAPATZA (1990, 556) en favor de la necesaria reserva al Estado del control de esta figura impositiva. La opinión favorable a la reforma se expresa, entre otros, en el ya citado trabajo de J. LASARTE (1997).

mos, no incluidos en la Ley Orgánica, como el denominado *Fondo de Garantía*²⁴, cuya previsión acredita precisamente la producción por el modelo de aquellas consecuencias y, que, al margen ya de su insuficiencia, sólo inciden sobre la cuantía global de los recursos que habrían de llegar a las Comunidades Autónomas, sin procurar remedio alguno contra los efectos que sobre el principio de solidaridad se producen con la cesión a aquéllas de *potestades normativas* en relación con el Impuesto.

Fuera de este aspecto económico, como acaba de verse, de dudoso reconocimiento actual, el principio de solidaridad se manifiesta en la existencia de un deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y en el principio de lealtad o fidelidad constitucional²⁵, fundamentales ambos para el correcto funcionamiento del sistema en su conjunto a través de su incidencia en cada uno de sus aspectos concretos, de modo que, como viene haciéndose, habrá oportunidad de comentar profusamente su significación en relación con los particulares extremos que se vayan examinando.

II. Esquema constitucional de distribución de competencias

1. Referencia a las diversas tipologías de títulos competenciales.

En una segunda etapa expositiva, el examen del esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no puede principiarse de otra manera que recordando cómo la Comunidad Autónoma de Andalucía acogió el modelo del artículo 151 de la Constitución Española como fórmula de acceso a la autonomía, fórmula que, a su vez, determinó la posible asunción del máximo contingente competencial, tan solo limitado por el conjunto de materias contenidas en el artículo 149 de la Constitución (artículo 151.1 CE), sin que en tal supuesto entrara en juego el límite competencial que representaba, para las Comunidades Autónomas de *vía lenta*, la lista de materias del artículo 148 de la CE, límite éste que, no obstante, sólo habría de mantenerse durante los cinco primeros años de vigencia de los respectivos estatutos²⁶.

La consideración que al Tribunal Constitucional merece del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, queda recogida por la Sentencia 182/1997, según la cual (FJ 9º) «...el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (...), es un impuesto de carácter directo, personal y subjetivo, que grava la renta global de las personas físicas de manera progresiva (SSTC 45/1989, fundamento jurídico 2º, 150/1990, fundamento jurídico 5º, y 214/1994, fundamento jurídico 5º). Constituye uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario y, por sus características (...), cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes. Al mismo tiempo, es sobre todo a través del IRPF como se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que nuestro sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el artículo 31.1 CE, dada su estructura y su hecho imponible (STC 135/1996, fundamento jurídico 6º)».

Como concluye el Tribunal, «...es innegable que el IRPF, por su carácter general y personal, y figura central de la imposición directa, constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario. Se trata indudablemente, de un tributo en el que el principio de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (artículo 131.1 CE) y de solidaridad (artículo 138.1 CE) que la Constitución española propugna (STC 19/1987, fundamento jurídico 4º) y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 CE)».

24. Contemplado en los Acuerdos de 23 de Septiembre de 1996, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, e incorporado recientemente al artículo 89 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

25. Sobre estos dos principios y su relación con el de solidaridad, puede consultarse el trabajo de M.J. MONTORO CHINER (1987).

26. Por ello, como con acierto señala L. COSCULLUELA MONTANER (1979, 8), «...la lista de materias que se contienen en el artículo 148 es, en rigor, una disposición transitoria que limita su alcance a un período de cinco años tras la aprobación del Estatuto y en otro orden que sólo vincula a las Comunidades Autónomas que no se encuentren comprendidas en la disposición transitoria segunda o que no hayan adoptado el acuerdo a que se refiere el número 1 del artículo 151...».

De esta manera, a lo largo de los artículos 13 a 23 del Estatuto de Autonomía, se recoge todo el conjunto competencial de la Comunidad Autónoma, asignado mediante criterios tanto materiales como funcionales²⁷, pudiendo distinguirse por referencia a estos segundos, tres categorías genéricas de competencias autonómicas, que van desde las exclusivas (en sentido estricto), pasando por las competencias de desarrollo de lo básico, hasta las de ejecución.

En cuanto a las primeras, es decir, las *competencias exclusivas*, como se apunta en general, de su estricta consideración han terminado por excluirse aquellos supuestos que el Estatuto designa como tales pero que, en realidad, esconden un esquema distinto de distribución. Es precisamente este aspecto uno de los que han requerido una más intensa labor de delimitación por parte del Tribunal Constitucional, que ya desde un principio tomó constancia del problema²⁸.

En determinados supuestos, la propia norma estatutaria deja a salvo la competencia estatal, como ocurre en el caso de los apartados 3º, régimen local, o 16º, Corporaciones de Derecho público, ambos del artículo 13 del Estatuto andaluz, como, en general, acontece con las materias que contempla el artículo 18 del Estatuto, que a pesar de declararlas como objeto de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, advierte ya que su ejercicio debe realizarse *«de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de los dispuesto en los artí-*

culos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución...».

Pero, lógicamente, ha sido en aquellos otros supuestos en los que no existe esa precisión estatutaria, donde se acentúa la dificultad en la delimitación del verdadero alcance de los diversos títulos competenciales, como significativamente ha acontecido con los relativos a la organización y estructura de las instituciones de autogobierno y de los organismos autónomos, contemplada en los apartados 1º y 2º del artículo 13 del Estatuto, que, en realidad, debe considerarse como materia relativa a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, bastante perfilada ya en el Estatuto de Autonomía, y de la que habría que entender excluida, por tanto, la organización administrativa, sobre la que, no obstante, la Comunidad Autónoma no sólo contaría con las atribuciones derivadas de su potestad de autoorganización, como potestad instrumental para el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad²⁹, sino, además, con las correspondientes al título sobre desarrollo y ejecución en materia de régimen jurídico administrativo (*ex artículo 15.1º.1ª EAA*).

En lo que respecta al esquema de compartición funcional de materias, distribución *bases-desarrollo*, la evolución de la jurisprudencia constitucional arranca, como es sabido, de la concepción material de las bases³⁰, recogiendo posteriormente, en aras del principio de seguridad jurídica, una concepción formal en la que se exige la intervención de norma con rango de ley y la previsión expresa en ella de su carácter bási-

27. El empleo del doble criterio por la Constitución y el Estatuto a la hora de distribuir competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, se traduce en el plano doctrinal en una igualmente doble perspectiva de estudio, que puede verse, entre otros, en el trabajo de A. RUIZ ROBLEDO (1997, 71 y ss).

28. A este respecto, la STC 37/1981, pone ya de manifiesto *«el sentido marcadamente equivoco con el que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía...», declaración que se recuerda en la Sentencia 69/1988 al señalar que «la calificación de "exclusiva", que a dicha competencia confiere el mencionado precepto estatutario, es un ejemplo del sentido con el que los Estatutos emplean este término, puesto ya de manifiesto en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, pues el propio precepto contempla la concurrencia de competencias estatales específicas...»*.

29. A. RUIZ ROBLEDO (1997, 85).

30. Como exponía la STC 32/1981, *«la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente...», a lo que la Sentencia 1/1982 añadía que «de esta noción material de las bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería una consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido...», contenido al que más adelante se refería la propia Sentencia como el de una «regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se*

co³¹, concepción esta última que, no obstante, ha admitido desde el principio la generosa aplicación de excepciones a tales exigencias, permitiéndose no sólo la posible intervención del reglamento³² sino asimismo la ausencia de aquella referencia expresa al carácter básico de la norma³³, lo que, al menos en este segundo aspecto, representa, en definitiva, el abandono del criterio formal, con mantenimiento a la originaria posición de inseguridad padecida desde el principio por las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, el natural carácter variable de lo básico³⁴ ha podido ser también comprobado a lo largo de las sucesivas etapas, apreciándose una más reducida configuración de las bases y, por tanto, un mayor espacio para su desarrollo, en momentos de colaboración de fuerzas autonomistas con el Gobierno central, frente a otros momentos en los que, con independencia de la existencia o no de exceso competencial, el rigor de la intervención básica estatal ha sido realmente más acentuado, con escasa atención a la posible intervención ulterior de las Comunidades Autónomas. Así, frente a la intensa intervención estatal que supuso la primera adecuación a las directivas europeas de la regulación reglamentaria española sobre contratación administrativa, que incluso recibió un importante correctivo constitucional³⁵, resalta la atención a la presencia autonómica que ofrece el Legislador estatal con la Ley 13/1995, de 18 de mayo, que, aun con los reproches que en este sentido todavía merece y con los defectos técnicos que en ella pueden apreciarse,

excluye de aquel carácter básico gran parte de su articulado (según puede verse en su disposición final 1ª), ensayando con acierto nuevas fórmulas de determinación de previsiones básicas, tales como plazos, porcentajes o cuantías de carácter máximo o mínimo (apartados 2º y 3º del la disposición final 1ª), más adecuadas a la finalidad a conseguir (en este caso, la garantía de una posición común del ciudadano) que las empleadas hasta ese momento.

Por último, en cuanto a la delimitación de la competencia gestora o de *ejecución* respecto del correlativo título de *legislación*, si bien en términos generales éste último concepto se estima comprensivo de toda la normación de la materia, desde un primer momento, como atribución derivada de aquella primera categoría competencial, se admite la posible emisión por las Comunidades Autónomas de normas del rango que resulte necesario, destinadas a la organización de sus servicios³⁶. Además, el preciso fundamento empleado por el Tribunal Constitucional para determinar el alcance del título estatal, que se ha encontrado, más que en la naturaleza normativa de la actuación, en la necesidad de mantener la garantía de uniformidad del sistema, ha supuesto el reconocimiento en favor de las Comunidades Autónomas de otras facultades de resultado regulador de la materia pero carentes de efectos sobre aquella uniformidad, lo que así ha acontecido con la figura de la *extensión* de los convenios colectivos, que a pesar de su reconocido carácter normativo, ha podido quedar amparada en las competen-

le asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y el Estatuto le haya atribuido sobre aquella misma materia...».

31. SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1988, etcétera.

32. Cuando, como señala la STC 13/1989 «...resulta complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases...».

33. Cuando «...se produzca la natural inferencia del mismo...», tal y como expresa la STC 15/1989.

34. A esta característica se refieren E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ (1993, 294), así como J. TORNOS MAS, en la obra colectiva dirigida por E. AJA (1985, 144).

35. La Sentencia 141/1993, declaró no amparados por el título estatal básico un buen número de preceptos del Reglamento General de Contratación del Estado, tal y como fueron redactados por el Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, para su adecuación al Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, de bases para la recepción en el sistema interno del Derecho comunitario europeo.

36. STC 18/1982.

cias autonómicas de ejecución laboral³⁷. No obstante, la misma razón ha conducido a entender excluidas de la competencia autonómica facultades claramente ejecutivas pero con supuesta incidencia en el régimen jurídico unitario establecido por la legislación estatal, como ha ocurrido con la autorización de Entidades de Gestión de Derechos de Propiedad Intelectual, que la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, asignaba al Ministerio de Cultura³⁸.

2. El condicionamiento competencial mutuo y las potestades conexas.

Por otro lado, en relación con el esquema general de distribución de competencias, debe hacerse referencia a alguno de los elementos o técnicas dirigidos a la determinación precisa del alcance que a cada título competencial ha de reconocerse.

En sentido negativo, es decir, en función de límite de los diversos títulos competenciales, destaca lo que por la jurisprudencia constitucional se ha venido a denominar *condicionamiento competencial mutuo*, que tiene lugar, fundamentalmente, en supuestos de concurrencia de títulos competenciales sobre objetos coincidentes total o parcialmente³⁹, y que se traduce bien en la justificación de mecanismos de cooperación o colaboración, bien en la intervención del Esta-

do o de las Comunidades Autónomas en procedimientos administrativos propios de la otra instancia, o bien, finalmente, en la consideración como *prevalente* de uno de los títulos en juego con el consiguiente desplazamiento concreto del otro. Así ha venido sucediendo en relación con la competencia autonómica contemplada en el artículo 13.8º EAA, sobre urbanismo y ordenación del territorio, especialmente incidiendo por las atribuciones que corresponden al Estado como titular de ciertos bienes demaniales⁴⁰, pudiendo contemplarse también el fenómeno en las materias de caza y de pesca fluvial, afectadas por las atribuciones estatales básicas sobre el medio ambiente⁴¹, o en la de carreteras, en la se reconoce la incidencia del título estatal sobre planificación general de la actividad económica⁴².

En sentido positivo, destaca la importancia que en la delimitación de los respectivos títulos se ha ofrecido al criterio o técnica de las potestades o facultades conexas, cuya utilización ha sido realmente trascendental en relación con la comprensión de las atribuciones autonómicas en materia de procedimiento administrativo, donde frente a la inicial tendencia reduccionista, que limitaba las posibilidades de las Comunidades Autónomas a los aspectos procedimentales relacionados con su organización propia⁴³, el procedimiento administrativo pasa a ser entendido como una *materia conexa o instrumental* respecto de las demás

37. Según expone la Sentencia 86/1991, «...obviamente, la estrecha conexión entre la extensión de los Convenios Colectivos y la negociación colectiva permite excluir que el acto de extensión, pueda ser considerado de legislación a efectos de asignar la competencia al Estado, ya que, por hipótesis, el acto de extensión se refiere a ámbitos territoriales o funcionales limitados, sin alterar el contenido de las normas...»

38. Y ello, según la Sentencia 196/1997, al atribuirse con esta autorización «...una personificación jurídica a los efectos de esta Ley, que se publicará en el BOE, y que tiene la finalidad de conferir a las entidades gestoras de los derechos de explotación de la propiedad intelectual una capacidad de actuar en el tráfico jurídico «para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales» (artículo 135 LPI), lo que constituye un reconocimiento por el Estado, que ostenta la competencia de legislación en la materia, de un status y de un régimen jurídico singular a determinadas entidades legalmente constituidas al servicio de un interés general que es la gestión y eficaz protección de los derechos de autor en todo el territorio nacional...».

39. La Sentencia 40/1998 (FJ 29º) designa la situación con el término de coexistencia de títulos competenciales.

40. Sentencias 149/1991, 36/1994, 149/1998.

41. Sentencia 102/1995 (FJ 26º).

42. Sentencia 65/1998 (FJ 7º).

43. STC 76/1983.

sobre las que ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁴, lo que ha servido para reconocer en favor de éstas últimas un título genérico de intervención en este relevante campo, con respeto, no obstante, de la competencia estatal para el establecimiento de normas de procedimiento administrativo común a que se refiere el artículo 149.1.18ª CE⁴⁵. Otras manifestaciones de la doctrina pueden encontrarse también en la ordenación instrumentos públicos⁴⁶, respecto de la potestad subvencional⁴⁷ y, finalmente, en el marco de la llamada *potestad certificante* de la Administración⁴⁸.

3. La incidencia de la integración en las instituciones europeas en la estructura territorial del Estado.

En la descripción del esquema general de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, requiere también al comentario la incidencia que en él representa la participación del Estado en las instituciones europeas, cuestión cuya respuesta resulta bien clara y precisa, aunque no lo esté la relativa a los mecanismos a utilizar para ponerla en práctica.

En efecto, de acuerdo con la consolidada tesis del Tribunal Constitucional, y como trasunto del principio comunitario de autonomía institucional⁴⁹, la entrada de España en la Comunidad Europea no debe suponer la alteración del marco interno de distribución de

competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ello al no existir un título competencial específico que atribuya a una u otra instancia competencia para velar por el cumplimiento del Derecho Comunitario Europeo, tarea que corresponderá al Estado o las Comunidades Autónomas, de acuerdo con dicho orden interno⁵⁰.

La complicación surge entonces a la hora de hacer efectivo ese aserto, y se manifiesta en los dos aspectos en los que se materializan las relaciones entre el ordenamiento europeo y el estatal, es decir, en la fase *ascendente*, de creación de la norma o decisión europea, y en la *descendente*, de ejecución o puesta en práctica aquella decisión o norma.

En cuanto a la primera, la intervención del Reino de España en las instituciones europeas, muestra desde un principio la necesidad de hacer compatibles la titularidad estatal de la competencia en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1º.3ª CE) y la autonómica sobre el genérico conjunto de materias que serían incididas por la incorporación española, lo que implica, en esencia, la necesidad de garantizar la participación autonómica, de una u otra forma, en la adopción de las decisiones estatales en este ámbito.

Como resultado de aquel necesario entendimiento de la materia *relaciones internacionales* en el conjunto de las que corresponden a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, en su Sen-

44. SSTC 227/1988 y 17/1990.

45. Como expresaba la STC 227/1988, «...la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración...».

46. STC 156/1993.

47. Por citar alguna, puede verse la STC 59/1995.

48. STC 313/1994.

49. Sobre el alcance de este principio, SANTAOLALLA GADEA, F. (1986, 430), o E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ (1993, 151).

50. Por referir alguna de ellas, la STC 117/1992 declara que «...la ejecución del Derecho corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario, y ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria...».

tencia 165/1994, reconoce a aquéllas la posible apertura de Delegaciones en la capital comunitaria, en cuanto fórmula de seguimiento e información de la actividad de las instituciones europeas y, por tanto, como instrumento de efectividad de su espectro competencial, lo que en Andalucía se ha materializado con su creación, por Decreto 164/1995, de 27 de junio.

Como con acierto se afirma, la *coexistencia* competencial sólo puede garantizarse mediante la *colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁵¹, mecanismo que, sin embargo, no parece que haya sido empleado con la intensidad necesaria.

Al margen ya de las tan proclamadas carencias que como Cámara territorial presenta el Senado⁵², la imprescindible colaboración, que en un principio se materializa a través de las correspondientes conferencias sectoriales en materias diversas (sustentadas en las previsiones del artículo 4 de la Ley de Proceso Autonómico), termina por concretarse en la creación de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de cuya importante labor suelen resaltarse dos acuerdos, ambos de fecha 28 de noviembre de 1990, adoptado el primero en materia de comunicación a la Comisión de las ayudas públicas reconocidas por las Comunidades Autónomas, y el segundo en relación con la intervención de éstas en procedimientos precontentiosos de la Comisión y en asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, acuerdo este último que ha venido a ser completado más recientemente con el de 11 de diciembre de

1997, que, entre otros aspectos no contemplados en el de 1990, se ocupa de regular la intervención autonómica en *posiciones procesales activas* ante el Tribunal de Justicia.

Como destaca J.E. SORIANO (1991, 25), este frágil mecanismo, basado en el principio de colaboración, debe ser empleado con sumo cuidado⁵³, exigiendo la puesta en práctica de una importante dosis de racionalidad y de lealtad constitucional, lo que, en suma, debe significar que cada una de las instancias intervinientes admitan en su esfera propia de actuación el resultado del juego del sistema, aun cuando ese resultado pudiera no mostrarse acorde al sentido y orientación de sus particulares políticas.

Sin embargo, lo cierto es que, al menos en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, la divergencia de posturas entre Gobiernos estatal y autonómico de distinto signo político ha impedido, en una importante medida, el correcto funcionamiento del sistema, lo que palpablemente ha podido comprobarse en algún reciente y conocido supuesto de aplicación del citado Acuerdo de 11 de diciembre de 1997, en el que la solicitud por la Comunidad Autónoma, en materia de su competencia exclusiva, de la impugnación de una disposición comunitaria ante el Tribunal de Justicia, es contestada negativamente por el órgano estatal encargado de manifestar la posición del Estado español, como sujeto legitimado para ejercitar aquella acción, respuesta cuyo sentido nada tiene de particular si no es por quedar sustentada exclusivamente en razones relacionadas con la materia propia de aquella competencia exclusiva autonómica⁵⁴.

51. Como expone A. LÓPEZ CASTILLO (1993, 146), es éste, el de la cooperación, el «...único medio de evitar un vaciamiento competencial, que el Tribunal Constitucional, siguiendo un criterio interpretativo general, viene sistemáticamente desechando, y de no contravenir el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones constitucionalmente reconocido y garantizado...».

52. Con el que, a la resolución de problemas como el examinado, significativamente, sólo aporta la posibilidad, que contempla el artículo 56.bis.2 del vigente Reglamento del Senado (de 3 de mayo de 1994), de la asistencia de un representante de los respectivos Consejos de Gobierno a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

53. Según SORIANO, «...este tipo de fórmulas light, tan efectivas por otra parte, depende mucho y muy delicadamente de la manera de desarrollarlas, ya que hay una remisión a un voluntarismo, por lo demás necesario, y a un espíritu común, que es necesario mimar puesto que puede derrumbarse en cualquier momento...».

54. Se trataba concretamente de la solicitud de impugnación del Reglamento del Consejo 1638/98-CE, de 20 de julio de 1998, por el que modifica el Reglamento 136/66/CEE, por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector de materias grasas, solicitud sustentada en razones exclusivamente referidas a la incidencia que en la producción agrícola andaluza habría de producir la reforma comunitaria, y que fue desestimada con exclusivo fundamento en razones de la misma naturaleza, por Acuer-

En cualquier caso, la referencia a estos, sin duda, aislados ejemplos, no debe entenderse como una crítica del mecanismo cooperativo instaurado con la Conferencia Sectorial, de incuestionable necesidad y cuyo funcionamiento hasta ahora, en términos generales, no merece ser reprochado, debiendo únicamente servir para resaltar sus debilidades y para tratar de encontrar los medios para superarlas, entre los que habrá de considerarse esencialmente la debida lealtad al sistema y el necesario respeto del ámbito competencial ajeno.

Más brevemente ya, en lo que respecta a la fase descendente o de ejecución o materialización de la decisión europea, conviene destacar la importancia de la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en relación con la llamada *potestad de gasto*, como no habilitante de competencias al margen del bloque constitucional⁵⁵, con importante aplicación en el marco del desarrollo interno de programas de ayudas europeos⁵⁶, y que especialmente en el caso de Andalucía ha determinado la efectiva asunción como propio de un importante contingente de tareas, fundamentalmente en materia de ayudas agrarias.

A pesar de todo, no debe dejar de exigirse de las instancias estatales una mayor delicadeza en su labor de transposición al Derecho español de las normas euro-

peas, tarea que en la mayoría de los casos se ha convertido en la mera copia de la correspondiente directiva, que se realiza sin atender a la ya comentada inexistencia de un título competencial específico para dar efectividad a las decisiones provenientes de las instituciones comunitarias, y que, en consecuencia, corresponde realizar a cada una las instancias en los diversos aspectos contemplados por la decisión europea incluidos en sus respectivos ámbitos de atribuciones.

Aunque debe reconocerse que esta aptitud no es la común, en alguna ocasión aquellas prevenciones quedan obviadas, pudiendo verse un ejemplo en la Ley 25/1994, de 12 de julio, *de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*, cuya sola titulación -al margen ya del grado de adecuación de su articulado a la Constitución- ofrece una clara muestra del escaso respeto que se tributa a aquella doctrina constitucional, en una materia como la relativa a *medios de comunicación social*, donde las Comunidades Autónomas pueden ostentar competencias de desarrollo normativo y ejecución (artículo 16 EAA)⁵⁷.

do de 10 de septiembre de 1998, de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de las Comunidades Europeas, órgano, por cierto, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por lo demás, en ámbitos como éste, especialmente aptos para la colaboración y cooperación, no resulta demasiado deseable la utilización de las correspondientes vías o recursos constitucionales o jurisdiccionales, aun cuando, desde una perspectiva exclusivamente jurídica, no parece que puede negarse su procedencia y utilidad, sobre todo si se piensa en la posibilidad de adopción de cualquier tipo medidas cautelares (plenamente reconocida ya en la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), como lo sería, en este caso, el ejercicio *cautelar* de la acción ante el Tribunal Europeo, única forma en la que el recurso no perdería su finalidad legítima (artículo 130.1º Ley 29/1998), sin perjuicio de su ulterior retirada en el supuesto de no prosperar aquellas otras vías.

55. Doctrina que en términos generales se recoge en las SSTC 39/1982, 179/1985, 63/1986, 95/1986, etcétera, recaídas en relación con la regulación y otorgamiento de subvenciones y ayudas.

56. SSTC 79/1992, 117/1992 y 213/1994, entre otras.

57. Esta espuria técnica de *transcripción* de las directivas, en que se ha convertido la operación de transposición, no sólo puede incidir, como se ha visto, en el esquema de distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, sino que afecta, en general, a la adecuada conformación de la norma interna y a su ulterior interpretación y comprensión, lo que ha podido comprobarse con la incorporación al Derecho español de la normativa europea sobre contratación de entidades de Derecho público, operada con la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratación de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 1.3º se limita a copiar la descripción, contenida en las correspondientes directivas comunitarias, de las entidades a las que extiende su régimen. Se comprende entonces

III. Principios de relación entre ordenamientos

Como de ordinario se explica⁵⁸, el principio de separación de ordenamientos estatal y autonómicos, conlleva la existencia de relaciones entre ellos, y concretamente las que se conocen como de *coordinación*, derivadas del ya referido principio que, aun sin proclamación explícita en la Constitución⁵⁹, deriva directamente de las bases constitucionales de unidad y solidaridad, e impregna todo el sistema.

En la consideración constitucional del principio de coordinación, definido como «*fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (de distintas Entidades) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema...*» (STC 42/1993), destaca su precisa distinción, marcada por el Tribunal Constitucional, con las atribuciones específicas de coordinación que el bloque constitucional confiere al Estado en determinados supuestos (como ocurre, por ejemplo, en materia de sanidad; artículo 149.1º.16ª CE), entendidas como límite efectivo al ejercicio de competencias autonómicas, por contra a lo que sucede con aquel principio puede derivarse, que, desde luego, no confiere competencia alguna al Estado ni puede reducir correlativamente las autonómicas⁶⁰.

En suma, la necesaria colaboración que con carácter general debe presidir el desenvolvimiento del sistema, habrá de materializarse, en sus justos términos, sin adicionar atribución alguna al Estado y sin merma de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, lo que, además, exige que los mecanismos de coordinación sean articulados por cada una de las instancias en el ámbito del ejercicio de sus competencias propias, exigencia que no siempre ha recibido debido respeto, tal y como ha podido comprobarse con la pretendida recreación de órganos de este tipo, previstos en su día por algún Real Decreto de traspaso como orgánicamente dependientes de la Administración estatal, pero que de acuerdo con lo anterior, deben quedar insertos en la estructura orgánica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, en cuanto titular natural de las competencias ordinarias sobre la materia, en cuyo ejercicio debe hacerse efectivo aquel principio de coordinación⁶¹. Similares consideraciones merece la reforma de la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, operada por la Ley 41/1997, de 5 de Noviembre, con la que ha pretendido adecuarse a las determinaciones de la Sentencia constitucional 102/1995, la regulación de los Parques Nacionales que aquella otra contenía, la cual, como es sabido, reservaba al Estado la competencia para la gestión de tales espacios naturales, reconocida por aquella Sentencia como de titularidad autonómica, pero que sigue sin ser debidamente atendida por el Legislador estatal, al instaurar ahora un modelo de gestión conjunta, caracterizado, en-

la confusión creada con la aplicación a nivel interno de una norma naturalmente vaga e imprecisa, en cuanto dirigida a integrarse en una variada gama de ordenamientos jurídicos (los de los Estados miembros y los de las correspondientes entidades subestatales).

58. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ (1993, 276).

59. En realidad, el principio de coordinación que se menciona por el artículo 103.1º CE, se refiere claramente a la organización administrativa, y no a las relaciones institucionales Estado-Comunidades Autónomas, que se vienen comentando.

60. Rotundamente lo expresa la Sentencia 80/1985, al declarar que «*cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma, que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas, en la forma descrita por nuestra Sentencia 32/1983, de 28 de Abril, pero la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado, ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias...*». En este mismo sentido, entre otras, se pronuncian las Sentencias 27/1987, 106/1987, 104/1988, 227/1988, etcétera.

61. Se trata concretamente del denominado Consejo de la Alhambra y del Generalife, previsto en el apartado D.h) de la certificación anexa al Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, como órgano dirigido a «*facilitar la colaboración entre ambas Administraciones (...) regulado por Real Decreto y presidido por el Ministro de Cultura...*».

tre otras peculiaridades, por su inserción en la organización administrativa del Estado.

Por otro lado, en cuanto a las llamadas *cláusulas de cierre* del bloque constitucional de reparto, con función específica de *integración final del sistema*⁶², destaca, particularmente, la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en relación con la cláusula de supletoriedad, señalada ya en la Sentencia 79/1992, cercana a aquellos sectores⁶³ que desde hacía tiempo venían reclamando la consideración de la cláusula como no atributiva al Estado de competencia en materias sobre las que carece de título alguno, postura que ha supuesto, como es sabido, un importante correctivo a la línea hasta ese momento mantenida por el Legislador estatal, con conocidas manifestaciones en el marco de la legislación sobre transportes terrestres, a través de la Sentencia 118/1996, y, fundamentalmente, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con la ya citada Sentencia 61/1997, que con fundamento en la carencia competencial del Estado en esos ámbitos, declara inconstitucional gran parte del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio⁶⁴.

En lo que respecta a la cláusula de prevalencia, dejando al margen -como no podría ser de otra forma en esta sede- el examen de su naturaleza y extensión⁶⁵, sí debe comentarse el importante refrendo constitucional que recientemente ha recibido la con-

cepción de la cláusula como regla de resolución de conflictos concretos, quedando constatada en la Sentencia 163/1995 la incompetencia de los Tribunales ordinarios para, con fundamento en la prevalencia del Derecho estatal, dejar inaplicadas Leyes autonómicas que pudieran estimar contrarias a normas básicas anteriores. La declaración constitucional se produce aquí también en relación con el examen de una Ley andaluza, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, contra alguno de cuyos preceptos la Sala sevillana del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, terminó por plantear cuestión de inconstitucionalidad, tras la dura controversia suscitada en el seno de proceso jurisdiccional sobre la necesidad misma de ese planteamiento, del que podría haberse prescindido de entenderse que la prevalencia de la norma básica estatal, que se estimaba contrariada por la autonómica, era instrumento suficiente para que el propio órgano judicial pudiera considerar desplazada esta última, en beneficio de la aplicación de aquella. A pesar de haberse decidido la elevación de la cuestión ante el Tribunal Constitucional y en atención a la trascendencia del problema, el supremo intérprete de la Constitución, como cuestión previa, decidió exponer su opinión sobre este particular extremo, afirmando la exclusividad de su propia jurisdicción sobre el control de la constitucionalidad de las Leyes⁶⁶, función en la que ha de entenderse incluida la

62. En términos empleados por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ (1993, 332).

63. Así, J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS (1987).

64. Provocando además con esa decisión un importante problema de vacío normativo en la casi totalidad de las Comunidades Autónomas del Estado Español, y entre ellas en Andalucía, que hasta la fecha no tenían desarrollada la materia con normas propias, problema al que ha tratado de encontrarse solución con la urgente aprobación de leyes autonómicas, de corte transitorio, que en la generalidad de los casos, se limitan a *convertir* en norma autonómica el contenido del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, afectado por la declaración de inconstitucionalidad. En Andalucía esta operación se ha llevado a cabo con la Ley 1/1997, de 18 de junio.

65. La literatura jurídica en relación con la cláusula de prevalencia es realmente extensa, sin que sea el caso de relacionarla aquí, pudiendo servir de referencia reciente los trabajos de T. REQUENA LÓPEZ (1998, 119) y de A. CARMONA CONTRERAS (1998, 137).

66. Atribución que, por cierto, se contempla también en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual «*El control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de ley corresponde al Tribunal Constitucional.*».

pretendida inaplicación de una Ley autonómica por resultar contraria a bases estatales anteriores⁶⁷.

Aun cuando restan todavía ciertas dudas por resolver, como sería el caso de normas autonómicas contrarias a leyes básicas posteriores⁶⁸, es fácilmente comprensible la importancia que adquiere esta matización jurisprudencial, como elemento de fortalecimiento y resistibilidad del ordenamiento autonómico, que constituido en la casi totalidad de su extensión, por normas que pueden ser consideradas como de desarrollo de bases estatales, podría quedar en permanente interinidad de admitirse su posible inaplicación judicial en los referidos supuestos, temor que, desde luego, no resulta infundado si se piensa en la consideración que las leyes de procedencia autonómica han recibido en más de una ocasión en su aplicación ordinaria por Jueces y Tribunales⁶⁹.

IV. Efectividad del sistema

1. Consideración de los traspasos competenciales.

Avanzando en el anunciado contenido de la presente exposición, corresponde finalmente realizar algún comentario en relación con determinados elementos del sistema, ordenados precisamente a conseguir su

efectividad, de entre los que destaca el de los traspasos competenciales, que sin embargo, de acuerdo con su naturaleza, como «...consecuencia y no causa de expresión de autonomía...» (L. COSCULLUELA, 1979, 39), no forman parte del conjunto de reglas que disciplinan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, consideración que ha conducido directamente a la negación de su valor atributivo de competencias en favor de una u otra instancia, reconociéndoseles exclusivamente virtualidad interpretativa del bloque de la constitucionalidad⁷⁰.

Pero lejos de lo que pudiera aparecerse, esta categoría constitucional que se asigna las transferencias competenciales, adquiere verdadera importancia para el correcto funcionamiento del sistema, ya que, a través de ellas tiene lugar el traspaso de los medios personales y materiales necesarios para garantizar la *continuidad* en el ejercicio de las atribuciones que hasta ese momento venía ejercitando el Estado, funcionando además, correlativamente, como impeditivas del ejercicio efectivo de la competencia estatutariamente asumida.

En este sentido, no parece que desde un punto de vista jurídico pueda hacerse una valoración cuantitativa de la situación en la que se encuentra el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, valoración que sólo cabe realizar desde perspectivas políticas, pudiendo únicamente constatar el observador jurídico el dilatado período temporal

67. En sentido contrario a la tesis constitucional se manifiesta, por ejemplo, A. PÉREZ MORENO (1992, 25).

68. Aunque en algún caso el Tribunal Constitucional ha estimado innecesario su pronunciamiento de inconstitucionalidad en relación con normas autonómicas *desplazadas* por leyes básicas posteriores (Sentencia 132/1989, FJ 32º, *in fine*), la cuestión radica en saber si esa misma operación pueden realizarla los Tribunales ordinarios.

69. A modo de muestra, la propia Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 31 de mayo de 1996, dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina, prescinde de la aplicación al caso del artículo 27 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, precepto que establece determinadas especialidades respecto del sistema general de cumplimiento de las obligaciones líquidas, por entenderlo contrario al artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

70. Puede recordarse en este sentido el texto de la STC 156/1986, según la cual «...los decretos de transferencia de servicios, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, no son, ciertamente, disposiciones atributivas ni ordenadoras, de modo directo, de competencias, tarea ésta que corresponde a la Constitución, a los Estatutos y, en su caso, a las normas estatales reclamadas por una y otros (...). Con todo, como se observó en el fundamento jurídico 5º de la Sentencia 48/1985, de 28 de marzo, no ha de olvidarse el valor interpretativo de dichos Decretos, en los que suele contenerse, con mayor o menor detalle, una especificación de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y de las que el Estado retiene...».

transcurrido desde la aprobación del Estatuto de Autonomía sin que ese proceso haya finalizado todavía, a pesar de lo cual debe reconocerse que van siendo ya escasos los sectores de importancia que restan por transferir efectivamente (como señaladamente acontece con la gestión de políticas activas de empleo, con el régimen económico de la Seguridad Social, o con la materia penitenciaria).

En realidad, al margen de esos sectores, las carencias que el proceso presenta son achacables al considerable número de cuestiones particulares que plantea la ultimación del proceso, derivadas de lo que vienen designándose como *variables* del sistema constitucional, y que en atención a la apuntada naturaleza evolutiva de éste, no parece que sean eliminables por completo.

Por su parte, la importancia del seguimiento correcto del mecanismo del traspaso salta a la vista, ya que, de un lado, la financiación transitoria de los servicios transferidos se hace depender directamente de su coste efectivo (disposición transitoria 6ª del Estatuto andaluz, y artículo 13.2º y disposición transitoria 1ª de la Ley Orgánica, 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOF-

CA), justificando la revisión del porcentaje de participación en los ingresos estatales cuando el traspaso tiene lugar en momentos posteriores a su fijación (artículo 13.3º LOFCA).

De otro lado, tampoco parece necesario justificar especialmente la trascendencia que el traspaso tiene como fórmula para asignar a la Comunidad Autónoma los medios funcionariales necesarios para el ejercicio competencial⁷¹, o en cuanto medio de sucesión en la propiedad de los bienes con los que el Estado contaba para el ejercicio de la competencia transferida⁷², y que, una vez asumida por la Comunidad Autónoma deben integrarse en su patrimonio⁷³.

Pero a pesar de la importancia que reviste la correcta utilización del mecanismo, no son escasas las ocasiones en las que resulta obviado, particularmente en relación con la componente patrimonial del traspaso, donde aquella necesaria sucesión no siempre se ha producido de manera adecuada, habiendo quedado excluida, incluso, en ámbitos enteros, como en materia sanitaria, donde con una evidente y exclusiva presupuestaria, las bases estatales han mantenido la titularidad estatal del patrimonio de la Seguridad Social⁷⁴, determinación que con independencia ya de su

71. A las transferencias funcionariales se refiere el apartado 4º de la disposición transitoria 2ª del Estatuto andaluz, y de manera más extensa los artículos 24 y siguientes de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico.

72. Sobre la naturaleza del traspaso de bienes, la STC 58/1982 declaraba que «...no se trata, por tanto, en rigor, de una cesión, sino de una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos Entes de esta naturaleza. Las Comunidades Autónomas no son Entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino Entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a estos Entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales necesarios para ejercerlas. El Estado, como conjunto de las instituciones centrales, pierde las facultades que las Comunidades Autónomas ganan y las transferencias de recursos de todo género, y en concreto de bienes inmuebles, de aquél a éstas no es, en consecuencia, producto de una cesión, sino como antes decíamos, consecuencia obligada de una sucesión...». En el mismo sentido puede verse la STC 85/1984.

73. La STC 52/1994, recoge esta idea, señalando que «...tampoco es admisible que la propiedad de un bien faculte a la Administración para realizar actividades que no le corresponden según el orden constitucional de competencias. La jurisprudencia del Tribunal, desde la STC 58/1982, fundamento jurídico 2º, respalda la idea opuesta: los bienes en mano pública sirven para ejercer las competencias que corresponden a las instituciones centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas, y por ende su titularidad corresponde al ente competente para llevar a cabo las funciones y servicios a los que están afectos los distintos bienes. La propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias que lo tienen como soporte natural o físico: la titularidad de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública, y respetando siempre el orden constitucional de competencias (STC 227/1988, fundamentos jurídicos 14 y 15, y 149/1991, fundamento jurídico 4.A)...».

74. Así lo establece la disposición transitoria séptima de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, según la cual «...Los centros y establecimientos sanitarios que forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social continuarán titulados a nombre de la Tesorería General, sin perjuicio de su adscripción funcional a las distintas Administraciones Públicas Sanitarias...».

dudosa constitucionalidad, introduce, sin duda, una importante dosis de inseguridad en el ejercicio ordinario de sus competencias por las Comunidades Autónomas, quienes ven con natural recelo la realización de inversiones y mejoras sobre un conjunto patrimonial cuya titularidad no le es reconocida.

La omisión del traspaso patrimonial ha tenido lugar igualmente al margen de toda previsión normativa, sencillamente, con el mantenimiento en el patrimonio estatal de unos u otros bienes, por unas u otras razones, ciertamente insuficientes a este fin, actitud que resulta si no imposible, sí difícil de controlar jurídicamente, como quedó de manifiesto en la Sentencia 52/1994⁷⁵, en la que el Tribunal Constitucional resolvió el conflicto de competencia planteado por la Comunidad Autónoma de Andalucía con motivo de la adscripción al ICONA de diversas acciones procedentes de la expropiación de cierto grupo empresarial, y que conllevaban la titularidad estatal de bienes claramente afectos al cumplimiento de fines propios de la competencia autonómica, como son los agrícolas y de reforma agraria, resolución en la que tras reconocerse la necesaria titularidad del bien por la instancia que tenga competencia en relación con los fines a cuya consecución los bienes se encuentran destinados, termina por declararse aquella adscripción

como un mero acto de gestión privada que no supone intromisión de ningún tipo en el ámbito de las funciones públicas que corresponden a la Comunidad Autónoma.

En ocasiones, la omisión del traspaso sólo se explica en función de la necesidad de mantener la situación de determinados cuerpos funcionariales, cuya transferencia a las Comunidades Autónomas no se observa con demasiado agrado, lo que quizás haya acontecido con la función de Inspección de Trabajo, reservada al Estado en los correspondientes traspasos⁷⁶, dando lugar a una situación no exenta de importantes problemas aplicativos por corresponder la actividad inspectora a una Administración distinta de aquella otra que debe resolver los procedimientos sancionadores, problemas que se revelan especialmente cuando el supuesto sujeto infractor es la propia Administración autonómica, ante lo cual, en ocasiones, la Inspección ha derivado su actuación hacia materias cercanas a la laboral, incluidas también bajo la órbita de su competencia, pero cuya resolución aún no ha sido transferida tampoco a la Comunidad Autónoma, en una aptitud, en fin, que los propios Tribunales de lo Contencioso-administrativo han tenido ocasión de rectificar⁷⁷. La demora sufrida por las transferencias en esta materia, ha influido sin duda en el ánimo del

Ya incluso con anterioridad a la Ley General de Sanidad, el Real Decreto 400/1984, de 22 de febrero, de transferencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones y servicios del INSALUD, precisaba en el apartado G.2º de la certificación anexa, que «...La adscripción de los bienes patrimoniales del Instituto Nacional de la Salud se entiende sin perjuicio de la unidad del patrimonio de la Seguridad Social, distinto del Estado y afecto al cumplimiento de sus fines específicos, cuya titularidad corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social...».

75. Transcrita parcialmente en nota 73.

76. En relación con este extremo el Real Decreto 4043/1982, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de trabajo, establece en el apartado B.4 de su certificación anexa que «...la Inspección de Trabajo cumplimentará los servicios que, dentro del marco de funciones y competencias de este Cuerpo, le encomiende la Junta de Andalucía...», añadiendo que «...se transfiere a la Junta de Andalucía, dentro del ámbito de su competencia, el ejercicio de la facultad de imposición de las sanciones previstas en el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Ley 8/1980, de 10 de marzo, así como las restantes previstas en la legislación laboral, hasta las cuantías máximas establecidas en las disposiciones correspondientes. Esta potestad se ejercerá a propuesta de la Inspección de Trabajo...».

77. Así, la Sentencia de 23 de enero de 1996, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (recurso 569/1994), ante el supuesto que se le planteaba, en el que el Ministerio de Trabajo, a propuesta de la Inspección de Trabajo, había sancionado a la Administración autonómica, por supuesta infracción de la legislación de seguridad social, al estimar incluida una determinada relación en el ámbito de la contratación administrativa, señala que «...en el presente caso aun cuando la infracción imputada se incardina en la esfera propia de la Seguridad Social, para determinar si era procedente el pago de las cuotas al Régimen General de la Seguridad Social, previa y necesariamente había de hacerse y así se hizo un perjuicio para determinar la relación que unía a la Administración Autonómica con el Sr. R.S., lo cual incide directamente en una materia cuya competencia le viene atribuida a la Administración Autonómica, de ahí que deba accederse a acoger la pretensión actuada...».

Tribunal Constitucional al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del País Vasco en relación con determinados preceptos de la Ley 8/1988, de 7 de Abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, entendiendo finalmente que las referencias que dicha Ley hace en varias ocasiones a la Inspección de Trabajo, puede entenderse dirigidas a designar igualmente los órganos de inspección propios de las Comunidades Autónomas (fundamento 16), lo que claramente deja vía libre a éstas para la creación y organización de tales órganos, sin necesidad del previo traspaso de funciones.

En otros ámbitos, como el de la gestión de archivos, museos y bibliotecas de titularidad estatal, el instrumento del traspaso se ha visto sustituido por el de *convenios de gestión*⁷⁸, en los que, naturalmente, quedan obviadas las exigencias (tales como las relativas al traspaso de personal) que se imponen a estos efectos por el bloque de la constitucionalidad. En este caso, lo más razonable es pensar que la incidencia competencial *en menos*, que representa la preterición del sistema, es debida al no reconocimiento explícito de esa competencia de gestión en otros Estatutos, como el del País Vasco⁷⁹ o el de Galicia⁸⁰, carencia que, como se ve, actúa de rémora para el resto de las Comunidades Autónomas, que se ven sometidas a un sistema ciertamente devaluado -acomodado a las posibilidades de aquellas otras- respecto del que podrían exigir de acuerdo con las previsiones de su Estatuto, y que, finalmente, se contempla con carácter general en el artículo 5.2º del Real Decreto 620/1987, de 14 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos.

Otras señaladas desviaciones del sistema ordinario de traspasos competenciales se producen igualmente en supuestos de reconocimiento de la competencia bien por declaraciones del Tribunal Constitucional, bien por cambios operados en la propia legislación estatal que implican directamente la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. Declaraciones como las contempladas en la Sentencia 149/1991, en reconocimiento de importantes sectores de gestión en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, o en las Sentencias 13/1992 y 79/1992, entre otras, en el ámbito de la gestión de subvenciones y ayudas, debieron venir acompañadas por las correspondientes ampliaciones de medios traspasados. La misma ausencia se aprecia en ciertas operaciones legislativas estatales, como la realizada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 37/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado, en la que con la declarada finalidad de conseguir que las Comunidades Autónomas «*participen con mayor intensidad en la estructura organizativa de las Autoridades Portuarias estatales...*» de los puertos de interés general (Exposición de Motivos), se les atribuye la designación de la Presidencia de la Autoridad Portuaria y de la mayor parte de los miembros del Consejo de Administración de la entidad, lo que, materialmente representa la genérica asignación a aquéllas de un gran sector de gestión de tales puertos, si bien ello se lleva a cabo al margen de los precisos mecanismos constitucionalmente previstos a este fin, como sería el contemplado en el artículo 150.2º CE, acompañado, claro está, de los consiguientes traspasos competenciales.

78. En relación con los museos, puede verse el apartado B.1.c) de la certificación anexa del Real Decreto 864/1994, de 29 de febrero, donde se contempla la transferencia a la Comunidad Autónoma de la competencia de ejecución en relación con los de titularidad estatal, si bien ello se hace «*en los términos de un convenio que será firmado con el Ministerio de Cultura en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Real Decreto aprobatorio del presente acuerdo...*». El convenio originario se suscribió con fecha de 18 de octubre de 1984, habiendo sido publicado, junto con el celebrado con otras Comunidades Autónomas, por Resolución de 14 de diciembre de 1984, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura (BOE de 18 y 19 de enero de 1985).

79. Comunidad Autónoma donde la ausencia de previsión estatutaria se suple por esta vía, tal y como puede verse respecto de la gestión de bibliotecas de titularidad estatal, en el apartado B.4) de la certificación anexa del Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre, de traspasos sobre la materia.

80. En el caso de Galicia, la suscripción de convenios de este tipo, tal y como puede verse en el expositivo del suscrito con fecha de 5 de diciembre de 1989 (publicado, por resolución del día 14, en el BOE del 19 del mismo mes y año), se ampara en la previsión genérica de la competencia autonómica en materia de cultura y en la específica del apartado D.d), de la certificación del Real Decreto 2434/1982, de 24 de julio, de traspasos sobre la materia, relativa a la posible suscripción de «*convenios de colaboración en aquellas actividades concurrentes que estimen necesarias para el fomento de la cultura y de las Bellas Artes...*».

Por lo demás, con independencia de las posibilidades que en alguno de los supuestos señalados se presentan, son conocidas las dificultades que en términos generales plantea el control jurídico del adecuado cumplimiento del deber de traspaso, dificultades que se han afirmado sin ambigüedad por el propio Tribunal Constitucional, al entenderlo excluido como objeto idóneo del procedimiento de conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁸¹, de manera que, como en alguna ocasión se reconoce por el Tribunal, la realización de los traspasos y, por tanto, la efectividad última del sistema instaurado, queda exclusivamente bajo el amparo del grado de *lealtad al sistema* con que el Estado y las Comunidades Autónomas se conduzcan durante el proceso⁸².

2. El ámbito competencial y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Ya se ha adelantado algún apunte en relación con la transcendencia que el adecuado empleo del traspaso competencial posee sobre el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica, permitiendo que las Comunidades Autónomas puedan percibir los fondos precisos para garantizar el ejercicio del ámbito competencial que tienen atribuido.

En efecto, como es generalmente reconocido, y puede predicarse igualmente del genérico derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, la autonomía financiera debe comprenderse como complemento del principio de unidad del Estado, dirigido siempre al fin concreto de la garantía del ámbito competencial reco-

nocido a las Comunidades Autónomas, de lo que es clara muestra el artículo 156 de la Constitución, cuando expresa que «...las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias...», y que se traduce asimismo en el principio de suficiencia financiera (artículo 2.1º de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), orientado a asegurar a las Comunidades Autónomas los recursos necesarios para el ejercicio de sus competencias.

Con todo, y sin ánimo de restar importancia a tan trascendente componente del sistema, no parece que su entendimiento haya recibido satisfactoria acogida en el seno del modelo implantado con la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de Diciembre, con la que se rebasa la comentada función de la autonomía financiera, garantizadora del marco competencial asignado a las Comunidades Autónomas, poniendo en peligro la atención de otros importantes elementos del sistema.

Y es que si la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en su faceta relativa al gasto, requiere el reconocimiento en su favor de plena capacidad de disposición de sus recursos financieros para el ejercicio de sus competencias⁸³, las posibilidades de obtención de ingresos deben ser igualmente susceptibles de titulación y ejercicio en la misma medida en que venga autorizado por el alcance del título competencial respectivo, siendo asimismo un instrumento, accesorio o consecuencia de la titularidad competencial⁸⁴, de lo que inmediatamente se extrae que la disponibilidad de las Comunidades Autónomas sobre

81. SSTC 155/1990, 178/1990, 179/1990, 193/1990 y 201/1990.

82. A pesar de desestimar el conflicto (por las razones expuestas), la Sentencia 209/90 declara que «...la lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias...».

83. STC 13/1992. Correlativamente, la capacidad de gasto del Estado se encuentra estrictamente limitada por el alcance de sus competencias, sin que dicha facultad lleve anudado título competencial autónomo alguno (SSTC 179/1985, 145/1989, 13/1992, entre otras muchas).

84. Se observa con ello una mayor relevancia de la componente del gasto de la autonomía financiera respecto de la relativa a la obtención de los ingresos, ya que la incidencia de la potestad de gasto en el conjunto competencial correspondiente resulta claramente más directa que la que pueda producir la forma o el sistema que se elija para la obtención de los ingresos. La STC 13/1992 (FJ 7º), pone de manifiesto esta circunstancia al afirmar que «...uno de los rasgos característicos del sistema de financiación de las Co-

sus ingresos sólo debe quedar garantizada desde la perspectiva constitucional, en la medida en que resulte necesaria para el ejercicio de sus competencias.

Pues bien, con este correcto entendimiento del concepto de autonomía financiera, es posible eliminar de su ámbito ciertos aspectos que pretendidamente han tratado de incorporársele, particularmente el conocido como *principio de responsabilidad fiscal* entendido parcialmente por *disponibilidad sobre los ingresos*⁸⁵, principio que, según lo dicho, sólo puede encontrar legitimación en la autonomía financiera en la medida en que venga exigido para hacer posible el desarrollo y ejecución de las competencias de las Comunidades Autónomas, pero que, tal y como es concebido generalmente, resulta independiente de la autonomía financiera, que, desde luego, no puede identificarse siempre con la atribución a las Comunidades Autónomas de una mayor disponibilidad en la obtención de los ingresos⁸⁶.

Según lo dicho, la responsabilidad fiscal sólo puede entenderse exigida por el principio de autonomía financiera en dos supuestos concretos, como ocurriría, de un lado, cuando los fondos transferidos por el Estado no se estimaran suficientes para atender las políticas propias de las Comunidades Autónomas, supuesto en el cual cada una de ellas podría financiar el correspondiente exceso a través de las técnicas constitucionalmente previstas a tal fin, con fundamento, precisamente, en la exclusiva responsabilidad fiscal de la Comunidad que las emplea, aunque siempre con respeto a los límites establecidos por el Estado⁸⁷. De otro lado, como una forma más de ejercicio de sus competencias sustantivas, también debe ser reconocida a las Comunidades Autónomas la posible utilización de ingresos con finalidades no exclusivamente financieras, cuando la consecución de esas finalidades forme parte de los objetivos propios de las competencias autonómicas⁸⁸.

munidades Autónomas diseñado por la LOFCA, en el marco de la Constitución, es que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas viene definida en el bloque de la constitucionalidad, más por relación a la vertiente del gasto público (...) que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica...).

85. La descripción del concepto de responsabilidad (también llamado -sic- de *corresponsabilidad*) puede encontrarse en el "Libro Blanco de la Financiación Autonómica", es decir, el "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas", redactado por el "Grupo de Estudio constituido a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera", entregado en Marzo de 1995, según el cual, mediante las llamadas fórmulas de responsabilidad fiscal se «...pretende desplazar sobre la hacienda de las Comunidades Autónomas la responsabilidad de obtener sus propios ingresos, introduciendo así una restricción a sus demandas de recursos que confiera estabilidad al sistema. Este es, en definitiva, el sentido último de aumentar el grado de corresponsabilidad en el actual sistema de financiación: lograr que quienes adoptan las decisiones de gasto sean conscientes -y responsables- de que tales decisiones, antes o después, aparejan la necesidad de obtener de los ciudadanos un volumen de ingresos equivalente...».

86. Son numerosas las fórmulas existentes para incrementar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, distintas de la cesión o atribución de disponibilidad sobre la obtención de los ingresos, como ocurre, por ejemplo, con la cesión de porcentajes de rendimientos de tributos estatales (mecanismo introducido con la Ley 21/1993, de 29 de Diciembre, de Presupuestos para 1994), con el que, sin necesidad de transferencia alguna a las Comunidades Autónomas de atribuciones sobre la obtención del ingreso, se hace visible al ciudadano el destino de su contribución a la financiación autonómica. Lo mismo puede decirse del efecto o finalidad que se persigue con la introducción de ciertos criterios para la determinación del porcentaje de participación en los impuestos estatales, como el del coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta, referido en el artículo 13.1º de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica, directa y exclusivamente dirigido a responsabilizar a cada Comunidad Autónoma frente sus ciudadanos del adecuado empleo de los fondos por ella percibidos. El propio Informe de Marzo de 1995, se refiere, como elemento esencial del sistema que preconiza, al denominado *criterio de equidad* en la asignación de fondos, basado en su distribución en cada momento con atención al verdadero coste de los servicios a prestar.

87. El mecanismo no es otro que el del establecimiento de tributos propios o de recargos sobre los tributos estatales (artículo 157.1.a y c CE), que, además, como se dijo más arriba, resulta inocuo para el resto del sistema, incidiendo exclusivamente en la parcela de la responsabilidad fiscal de la Comunidad que lo pone en práctica.

88. Así lo reconoce la STC 37/1987 (FJ 13º), según la cual «...la Constitución concede autonomía financiera a las Comunidades Autónomas "para el desarrollo y ejecución de sus competencias" (artículo 156.1º), lo que permite admitir la facultad de aquéllas para utilizar también el instrumento fiscal -como parte integrante de la autonomía financiera- en la ejecución y desarrollo de

Siendo éste el sentido -instrumental y garantista del bloque competencial autonómico- que debe reconocerse al principio de autonomía financiera, y del que, salvo en los aislados casos que acaban de reseñarse, queda excluido el principio de responsabilidad fiscal, no puede decirse que la actual configuración del modelo de financiación autonómica, presidido, como ya se dijo, por una importante transferencia en favor de las Comunidades Autónomas de facultades normativas en relación con diversas figuras tributarias (entre las que se encuentra el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), haya representado realmente la asignación al sistema de una mayor dosis de autonomía financiera, ni, consecuentemente, una más sólida garantía del conjunto competencial autonómico, sin que, en último extremo, ese incremento de disponibilidad sobre los ingresos que la reforma representa se asigne por igual a unas Comunidades Autónomas y a otras⁸⁹, todo ello, por lo demás, al margen de la negativa incidencia en el sistema que puede producir la modificación operada, concretamente, sobre la atención que el modelo de financiación debe procurar a los principios de solidaridad (artículos 2, 156.1º y 158.2º CE), de coordinación con la Hacienda estatal (artículo 156.1º CE), de neutralidad (139.2º y 157.2º CE; ya referido al principio), o a la garantía de igualdad básica de todos los españoles en el cumplimiento del deber constitucional de contribución al sostenimiento de los gastos públicos (artículo 149.1.1ª CE).

3. Desarrollo normativo estatutario.

Finalmente, en este somero repaso de la situación en la que desde la perspectiva competencial se encuentra

hoy la Comunidad Autónoma de Andalucía, no puede dejar de hacerse algún comentario relacionado con el desarrollo legislativo realizado hasta el momento, desarrollo que en su aspecto cuantitativo, puede ser homologado al del resto de las Comunidades Autónomas de *techo competencial máximo*, siempre teniendo en cuenta lo que puede denominarse *rendimiento neto* frente a la producción legislativa *bruta*⁹⁰.

No obstante, y posiblemente como consecuencia de las dudas doctrinales y jurisprudenciales sufridas durante una amplia etapa en relación con el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los diversos aspectos generales del Derecho Administrativo, la producción normativa propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en ese importante ámbito ha sido realmente escasa, quedando casi limitada a la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, donde, como es sabido, además de la regulación del Estatuto del Gobierno, su organización y competencias, se incluyen algunas cuestiones relativas al régimen jurídico y al procedimiento administrativo, con remisión en lo demás a la legislación estatal sobre la materia (disposiciones transitorias 1ª y 2ª).

Pero, resueltas en gran parte, hace ya algún tiempo, aquellas vacilaciones, que, básicamente, se planteaban en relación con el alcance de las competencias autonómicas en materia de procedimiento administrativo (aspecto más arriba comentado), precisada la postura estatal sobre las bases del régimen jurídico administrativo y el procedimiento administrativo común, fundamentalmente incorporada a la Ley

todas las competencias que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía y respecto de las cuales esa utilización sea necesaria. Con ello hay, en definitiva, un implícito reconocimiento constitucional del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma...».

89. La aparente igualdad que representa la posible asunción por todas las Comunidades Autónomas de competencias normativas sobre un tramo de hasta el treinta por ciento de la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se revela claramente desigual si se piensa que en atención a lo que se recauda por dicho impuesto en cada Comunidad Autónoma, ese porcentaje tendrá una muy diversa entidad en el conjunto de sus respectivos ingresos. En consecuencia, la disponibilidad que el sistema ofrece sobre la obtención de los ingresos en relación con el conjunto de los que cada Comunidad Autónoma necesita, será menor en las Comunidades Autónomas de inferior nivel de renta que en aquellas otras que poseen uno superior.

90. Tal y como precisaba en su día A.J. PORRAS NADALES (1997, 227). También hoy puede apreciarse una menor producción legislativa andaluza, fundamentalmente en relación con Cataluña, aunque también debe tenerse en cuenta que aquellas Comunidades Autónomas, a diferencia de Andalucía, ostentan competencias en materia de Derecho civil. Con todo, el número de Leyes aprobadas hasta la fecha asciende a 136, siendo 2674 los Decretos publicados en el BOJA como disposiciones generales.

30/1992, de 26 de noviembre⁹¹, y, en fin, determinados ya por el Estado los aspectos no básicos de esta materia, lo que ha tenido lugar en gran medida a través de las Leyes 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en este momento se muestra realmente necesaria la elaboración por la Comunidad Autónoma de la correspondiente legislación de desarrollo en esta materia, salvándose con ello las importantes dudas que plantea la aplicación a la Administración autonómica de aquel conjunto normativo estatal.

En cualquier caso, debe remarcarse la importancia que ha supuesto para la Comunidad Autónoma la creación, por Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía, órgano superior consultivo del Gobierno y de la Administración autonómica, y que como ha ocurrido con otros órganos análogos de otras Comunidades Autónomas, desde su puesta en funcionamiento, ha venido a colmar las exigencias básicas estatales, precisadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/1992, exigencias que, curiosamente, se han visto recientemente alteradas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, cuya disposición adicional 17ª establece que la Administración consultiva no sólo podrá articularse a través de órganos de aquel tipo, es decir, con autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración activa, sino que también podrá materializarse a través de los servicios jurídicos de ésta última, siempre que actúen de forma colegiada y sin sujeción a dependencia jerárquica de los órganos que hayan elaborado la disposición o acto objeto de la consulta, posibilidad negada hasta ahora por el Tribunal Supremo, que la entendía vedada por las bases estatales⁹².

Por contra a lo que acontece en relación con la parte general del Derecho Administrativo, la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma ha sido profusa en los diversos ámbitos de la parte especial, fundamentalmente en el régimen local, con la aprobación de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales, y de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de De-

marcación Municipal de Andalucía. También en materia de medio ambiente, se ha aprobado la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, la Ley 2/1989, de 18 de julio, del Catálogo de Espacios Naturales Protegidos, y la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía. En materia de Función Pública, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía; en Cultura la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, la Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos, y la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas, etcétera.

Por último la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma recibe desde un principio una intensa regulación, contenida en la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, en constante y necesaria adecuación, fundamentalmente a través de las sucesivas Leyes aprobatorias del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y más recientemente, a sugerencia del Consejo Consultivo de Andalucía, mediante las denominadas *leyes de acompañamiento*, destacando también en este ámbito la regulación del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, que se incluye en la Ley 4/1986, de 5 de mayo, y en su Reglamento, aprobado por Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, conjunto normativo que, por contra a lo que acontece a nivel estatal, regula asimismo, en términos de generalidad, los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma.

V. Recapitulación

En definitiva, como ha podido comprobarse, no son escasos los problemas que tiene planteados el correcto entendimiento y aplicación del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, resaltando fundamentalmente aquellos que recaen sobre los instrumentos que el bloque constitucional contempla con la finalidad de dar efectividad al sistema, sin que, concretamente, a pesar de su aceptable grado de funciona-

91. Por cierto, recientemente reformada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

92. En este sentido puede verse la Sentencia 16 de enero de 1993 (FJ 6º).

miento ordinario, deban seguir manteniéndose las desviaciones que el sistema sufre, por unos u otros motivos, al margen de las razonables dificultades que en la ultimación del proceso pueden derivarse de la propia naturaleza del sistema.

En la misma órbita de los elementos dirigidos a dotar de efectividad al sistema de distribución de competencias, resaltan particularmente las dificultades que para la Comunidad Autónoma de Andalucía pueden derivarse de la orientación que con las últimas reformas viene dotándose al sistema de financiación autonómica, al que se priva de reales garantías de neutralidad de la actuación tributaria de las Comunidades Autónomas, que pueden incidir ahora sobre el estatuto legal de los bienes ubicados fuera de su territorio, y de las posibilidades que para la directa consecución del principio de solidaridad y del conjunto de las finalidades asignadas constitucionalmente al sistema tributario, brindaba al Estado su plena competencia sobre figuras tributarias, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a cuya normación aquél renuncia en importante medida.

Con todo, el balance puede entenderse equilibrado con la inestimable intervención en defensa del sistema constitucional que a lo largo de estos años ha protagonizado el Tribunal Constitucional, precisando el alcance y contenido de sus fundamentos esenciales, básicamente, a través de la cabal definición y delimitación del interés general y de la igualdad, como elementos supuestamente derivados del principio de unidad, con pretendida función limitativa de las competencias de las Comunidades Autónomas al margen de las previsiones constitucionales y estatutarias.

Esencial importancia ha revestido igualmente la fijación por la doctrina constitucional de los precisos contornos del esquema de distribución de competencias, con la introducción de garantías formales en la fijación de las bases estatales, así como mediante la

elaboración ciertos criterios dirigidos a concretar el alcance de los respectivos títulos competenciales, de extraordinaria transcendencia para las Comunidades Autónomas en algunos supuestos, como significativamente sucede con la concepción de algunas funciones o potestades como conexas o instrumentales respecto de otras sustantivas de titularidad autonómica, o, finalmente, a través de la decidida preservación del marco competencial interno frente a la incidencia que en él pudiera pretendidamente representar la incorporación de España a las Instituciones europeas, a pesar, no obstante, de la dificultades que en esta parcela aún se presentan, sobre todo a la hora de ajustar los mecanismos de colaboración que hagan posible aquella determinación.

Por último, en el campo de las relaciones entre ordenamientos ha resultado determinante la distinción del principio de coordinación, como obligación que cada una de las instancias debe hacer efectiva en su marco competencial propio, respecto de las posibilidades que pueden derivarse de la explícita atribución al Estado por el bloque constitucional de facultades en ese sentido, así como, fundamentalmente, la delimitación constitucional del alcance de las cláusulas de prevalencia, que inmuniza las Leyes autonómicas frente a su inaplicación judicial, y de supletoriedad del Derecho estatal, como no atributiva de competencias al Estado.

En fin, todo ello muestra claramente la naturaleza del sistema como un proceso en sí mismo, en el que la situación que presenta es el resultado de la dinámica actuación de los elementos que lo componen, sin que, consecuentemente, se asista en este momento a su definitiva conformación, presentando no obstante un importante grado de desarrollo, con cuyo examen puede ratificarse la trascendental significación de la actuación del Tribunal Constitucional y del principio de colaboración, como condiciones imprescindibles para su correcto desarrollo.

Bibliografía citada

- AJA, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985.
- BALZA AGUILERA, J. y DE PABLO CONTRERAS, P., *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 55, 1987.
- CARMONA CONTRERAS, A., *El ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en el Derecho español*, en *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, coordinado por E. HINOJOSA MARTÍNEZ, Granada, 1998.
- CASADO OLLERO y otros, *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Granada, 1997.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Revista de Administración Pública nº 89, 1979.
- FERREIRO LAPATZA, J., *Haciendas de la Generalidad*, comentario al artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluido en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, III*, Barcelona 1990.
- GARCÍA RUIZ, L. y E. GIRÓN REGUERA, *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica*, Revista Española de Derecho Constitucional nº 51, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo, I*, Madrid, 1993.
- HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., *El pacto autonómico de Antequera. Un ejemplo político de la transición*, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 31, 1997.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, E., *La cláusula de la garantía de la igualdad básica y la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas*, Revista Andaluza de Administración Pública nº 31, 1997.
- LASARTE, J., *La reforma de la financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001*, Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 282, 1997.
- LÓPEZ CASTILLO, A., *La creación y ejecución del Derecho Comunitario en España*, en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, coordinado por J. BARNÉS VÁZQUEZ, Madrid, 1993.
- LÓPEZ GUERRA, L., *Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE en Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, 1990.
- MONTORO CHINER, M.J., *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, 1987.
- DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1985.
- PÉREZ ROYO, J., *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, 1997.
- PÉREZ MORENO, A., *Los Espacios Naturales Protegidos*, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 10, 1992.
- PORRAS NADALES, A.J., *Quince años de Parlamento de Andalucía*, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 30, 1997.
- REQUENA LÓPEZ, T., *La cláusula de prevalencia: ¿qué? ¿cómo y cuando? ¿quién?*, en *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, coordinado por E. HINOJOSA MARTÍNEZ, Granada, 1998.
- RUIZ ROBLEDO, A., *Curso de Derecho Público de Andalucía*, obra colectiva coordinada por J. CANO BUESO, Valencia, 1997.
- SANTAOLALLA GADEA, F., *La aplicación del Derecho Comunitario en España*, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo, I*, dirigido por E.

GARCÍA DE ENTERRÍA, J.D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1986.

SORIANO, J.E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección co-*

recta. Revista Española de Derecho Administrativo, nº 69, 1991.

TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988.